

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONOMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

VALTER MARTINS

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS**

VALTER MARTINS

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dra. Ivete Simionatto

**Florianópolis
2008**

VALTER MARTINS

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Florianópolis, 23 de junho de 2008.

**Prof^a. Dr^a. Ivete Simionato
Departamento de Serviço Social – UFSC
Orientadora**

**Prof^a. Dr^a. Lúcia Cortes da Costa
Universidade Estadual De Ponta Grossa
Membro**

**Prof^a. Dr^a. Rosana de Carvalho Martinelli Freitas
Departamento de Serviço Social – UFSC
Membro**

**Prof^a. Dr^a. Vera Maria Ribeiro Nogueira
Universidade Católica de Pelotas – UCPel
Suplente**

**À
memória de minha irmã, Patrícia Martins
minhas homenagens e saudades.**

AGRADECIMENTOS

O valor de um trabalho acadêmico não está somente na materialização de uma dissertação, mas certamente, para além dela. O caminho percorrido, as contradições vencidas e muitas vezes vencido, também, pelas contradições. Pessoas que reencontramos, outras que encontramos na trajetória. Situações vividas, das quais nunca me imaginei, algumas nunca gostaria de tê-las experimentado, mas como parte da vida, na sua essência, precisamos viver aquilo que a natureza nos guarda.

Em todo trabalho temos as múltiplas faces, próprio da condição humana, mas que ao final de cada etapa, por mais desgastante que seja, saímos todos diferentes do que fomos e do somos, já diziam os gregos.

Junto ao mestrado pude militar em várias esferas da vida acadêmica e política do Serviço Social, isso, contudo, em algum momento do trajeto pode ter interferido na materialização do produto – a dissertação, mas tranquilamente enriqueceu-me!

Como um mestrado não se faz sozinho, registro alguns agradecimentos àqueles que direta ou indiretamente contribuíram para esse momento.

Primeiro à minha família, em especial ao Jhonatta, à Taynara, à Manuela, à Morgana, ao Felipe, ao Fábio e ao Pedro, expressões da renovação da família, minhas desculpas pelos muitos momentos de ausência. Estou cá à espera de vocês.

Às professoras Catarina Maria Schmickler, Myriam Raquel Mitjavila, Vera Maria Ribeiro Nogueira, Beatriz Paiva e ao professor Raúl Burgos, pelos momentos de aprendizado, e as professoras Teresa Kleba Lisboa, Iliane Kohler e Regina Célia Tomaso Miotto pelo constante incentivo, minha gratidão e respeito a todos.

Aos amigos Carlos e Robeson por nossos momentos de descontração, de “assuntos sérios”, de assuntos alheios, de pizzas, massas, vinhos e caminhadas, o meu obrigado.

À doce Lilian, bolsista de iniciação científica, com nossas longas conversas e análises sobre os mais variados assuntos, acompanhadas muitas vezes dos furdunços e comilanças, primeiro com a Sabrina, depois com a Eglê, valeu meninas.

Às colegas e companheiras do mestrado: Marliange da Silva, Maria Izabel da Silva, Fabiana Ely, Cláudia Chupel, Fernanda Borba e aos demais colegas, obrigado pelos momentos de troca.

À sempre tão atenciosa Berenice Braun pelos esclarecimentos e conversas inteligentes.

Às professoras Lúcia Cortes da Costa e Rosana de Carvalho Martinelli Freitas pelas valiosas contribuições na qualificação e na banca de defesa.

O cuidado com o rigor teórico-metodológico e o prazer de pesquisar, as muitas idas e vindas nos textos para garantir a exatidão conceitual devo a professora Ivete Simionatto, pelas ricas contribuições nas orientações, sem as quais a presente dissertação não seria concretizada, minha gratidão e admiração.

***Que estranha cena descreves e que
estranhos prisioneiros, São iguais a nós.***

Platão, República, Livro VII

RESUMO

Os programas de renda mínima praticados no Brasil apontam para o desenvolvimento de uma matéria fundante na discussão das políticas sociais e nas formas de proteção social assumidas na atualidade. A visibilidade recente dessas modalidades no mundo e no Brasil instiga investigações. Nesse contexto, a presente dissertação tem como objetivo conhecer em que medida o município de Florianópolis vem implementando o Programa Bolsa Família (PBF) em consonância com a proposta oficial e seus desdobramentos em relação aos atores envolvidos, a compreensão deles em torno do PBF e da estrutura de serviços para atendimento das condicionalidades. O estudo parte do debate acerca das transformações ocorridas no papel e funções do Estado nas últimas décadas tanto nos países de capitalismo central quanto periféricos, com destaque para a realidade brasileira. Apresentamos como estas transformações incidem no redirecionamento das políticas sociais e no surgimento das propostas de renda mínima e na ampliação dos programas de combate à pobreza. Abordamos o debate sobre os programas de renda mínima, suas expressões na realidade brasileira em diferentes conjunturas, até o surgimento do PBF no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A apresentação do desenho do PBF proposto em nível federal balizou a investigação realizada no município de Florianópolis. A perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética orientou a abordagem do objeto e a análise qualitativa dos dados empíricos. Os procedimentos metodológicos se constituíram no estudo de fontes bibliográficas, documentais e pesquisa de campo mediante entrevistas com a equipe técnica responsável pelo PBF junto à Prefeitura de Florianópolis. O estudo realizado identificou as limitações e dificuldades da implementação do PBF em Florianópolis, em relação aos seguintes aspectos: recursos humanos insuficientes, ausência de articulação entre a equipe técnica, especialmente quanto aos responsáveis pelo controle das condicionalidades, falta de conectividade entre a rede de serviços sociais e o programa, sendo esta insuficiente para o atendimento das reais demandas das famílias e, ainda, ausência de ações no âmbito do controle social, conforme preconizado pela proposta nacional. Assim, o PBF, em Florianópolis, no período pesquisado, embora atenda as inovações da proposta nacional em termos de informatização, monitoramento e cadastro das famílias, ainda se apresenta como um espaço de ações imediatas e burocratizadas que não repercute um trabalho mais efetivo junto às famílias beneficiárias.

Palavras chave: Estado, Proteção Social, Programas de Renda Mínima, Programa Bolsa Família, Florianópolis.

ABSTRACT

The programs of minimum income practiced in Brazil point to the development of a found subject among the discussion of social politics and among the forms of social protection assumed nowadays. The recent visibility of these arrangements in the world and in Brazil, calls for investigations. In this context, this dissertation has its objective focused on knowing in which measures the city of Florianópolis has been implementing the Bolsa Família Program (PBF) in line with the official proposal and its developments related to the involved actors, their comprehension around the PBF and the structure of services for the attendance of the conditionalities. The study starts from the debate around the changes occurred in the role and functions of the State in the last decades both in countries of central capitalism as peripherals, highlighting the Brazilian reality. We situate how these changes affect the redirect of the social politics and the appearance of the minimum income proposals and the extension of the combating poverty programs. We located the debate on the minimum income programs, its expressions on the Brazilian reality on different junctures, until the appearance of the PBF in the Luiz Inácio Lula da Silva government. The presentation of the design proposed at the federal level bordered the investigation performed in the city of Florianópolis. The theoretical and methodological critic-dialectic perspective leded the object approaching and the qualitative analysis of the empiric data. The methodological procedures constituted itself in the study of bibliographical and documental sources and on field research by interviews with the technical staff responsible for the PBF along with the Florianópolis City Hall. The performed study identified the limitations and difficulties of the implementation of the PBF in Florianópolis, in relation to the following aspects: insufficient human resources, absence of articulation among the technical staff, specially related to the ones responsible for the control of the conditionalities, lack of connectivity between the social services net and the program, being insufficient for the attendance of the real family demands and, still, absence of actions under the social control, according recommended by the national proposal. Thus, the PBF, in Florianópolis, in the research period, although it attends the innovations of the national proposal regarding the information, tracking and family register, it still appears as a space of immediate and bureaucratized actions that does not provide a more effective work along the beneficiary families.

Keywords: State, Social Protection, Minimum Income Programs, Programa Bolsa Família, Florianópolis.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1 – VALORES DO BENEFÍCIO	76
TABELA 2 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS POR NÍVEL DE ENSINO E POR ESFERA DE ATENDIMENTO 2004/2005	91
TABELA 3 - NÚMERO DE ALUNOS POR NÍVEL DE ENSINO E POR ESFERA DE ATENDIMENTO – 2004	91

QUADRO 1 – RESPONSABILIDADES DA UNIÃO	79
QUADRO 2 – RESPONSABILIDADES DOS ESTADOS	79
QUADRO 3 – RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS	80
QUADRO 4 – COMPETÊNCIAS DAS ICS	84
QUADRO 5 – SERVIÇOS DE SAÚDE	89
QUADRO 6 - DESCRIÇÃO DAS GERÊNCIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM ÊNFASE NOS PROGRAMAS FINANCIADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	106

SUMÁRIO

SEÇÃO I.....	20
1 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	20
1.1 DA EMERGÊNCIA À CRISE DO WELFARE STATE	20
1.2 AS REFORMAS NEOLIBERAIS E AS POLÍTICAS SOCIAIS	29
1.3 O BRASIL NO CENÁRIO DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS: a proteção social em debate	37
SEÇÃO II.....	55
2 O DEBATE SOBRE OS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA E SUAS EXPRESSÕES NA REALIDADE BRASILEIRA	55
2.1 O MARCO DAS PROPOSTAS DE RENDA MÍNIMA.....	55
2.2 DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA AOS PROGRAMAS DE FOCALIZAÇÃO E NA POBREZA.....	71
2.3 GESTÃO DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	76
2.4 CONDICIONALIDADES E CONTROLE SOCIAL.....	82
2.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SANTA CATARINA E EM FLORIANÓPOLIS.....	84
SEÇÃO III.....	93
3 O DESENHO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS.....	93
3.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS	93
3.2 REDE DE SERVIÇOS	103
3.3 SERVIÇOS OFERECIDOS PARA O CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES	113
3.3.1 Acompanhamento e cumprimento das condicionalidades	118
3.4 CADASTRAMENTO ÚNICO, ATENDIMENTO DA DEMANDA E DESLIGAMENTO.....	137
3.5 REDE DE SERVIÇOS E SUA RELAÇÃO COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	149
3.6 AS REPRESENTAÇÕES DA EQUIPE SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS.....	166
CONSULTAS BIBLIOGRÁFICAS	177
ANEXOS A	185

INTRODUÇÃO

O modelo de acumulação capitalista consolidado após a Segunda Guerra Mundial e que predominou até o final dos anos 1960 nos países de economia industrializada foi resultado do “consenso do Pós-Guerra” (MISHRA, 1995) e pautado em uma ampla aliança entre Estado, capitalistas e trabalhadores. Se, de um lado, os trabalhadores abriram mão do projeto de socialização da economia, por outro, fortaleceram a necessidade de regulação estatal para o enfrentamento da crise vivida no período.

A base dessa relação entre Estado e economia possibilitou o estabelecimento de princípios abrangentes e universalistas no campo das políticas sociais, a ampliação de direitos de cidadania, o comprometimento com o crescimento, pleno emprego e expansão dos serviços sociais públicos.

Os Sistemas de Proteção Social, emergidos nesse período e sob as características acima apontadas, desenvolveram-se como resposta às incertezas que afloravam nas economias modernas e desenvolvidas que na Europa foram denominadas de “*Welfare State*”, ou “Estado Social”.

Na América Latina, e conseqüentemente no Brasil, já é consenso que as diferentes propostas de “*Welfare State*” não tiveram espaço para se desenvolver, seja em função do processo de constituição do capitalismo, as características de sua economia, seja em razão da forma de organização do Estado e de suas relações com a sociedade.

No Brasil, se tomarmos como período de análise o longo processo entre os anos 1930 da era Vargas aos anos 1980 que abarca o governo ditatorial, pode-se identificar que a proteção social e os direitos de cidadania ocorreram estreitamente vinculados ao mercado formal de trabalho, sendo considerados cidadãos de direito aqueles que possuíam carteira assinada e contribuía com o sistema.

A “cidadania regulada” foi a marca desse meio século e uma nova institucionalidade das políticas sociais só irá aparecer na Carta de 1988 quando, pela primeira vez, instaura-se, no Brasil, um padrão público de proteção social assentado no

tripé da Seguridade Social. Mas juntamente com essa perspectiva de implantação de um desenho de proteção social com alguns princípios do “*Welfare State*”, o país é assolado pelas transformações societárias que, desde o final dos anos 1960, ocorriam na Europa, e vieram a compor o difícil cenário de mais uma crise do capitalismo.

As mudanças no papel e funções do Estado proclamadas especialmente por Thatcher e Reagan passaram a compor as orientações dos organismos internacionais, também para os chamados países do “Terceiro Mundo” ou de capitalismo periférico.

Na conjuntura brasileira, sobretudo durante toda a década de 1990, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), proclamou-se a necessidade de rever a Constituição, realizar os ajustes fiscais, enxugar as funções do Estado, estabilizar a moeda e adequar o país no contexto da “nova ordem mundial”.

FHC tratou de realizar as “reformas” orientadas para o mercado desprezando as conquistas alcançadas com a Carta de 1988 e reorientando as políticas sociais para o trinômio neoliberal: privatização, focalização e descentralização (DRAIBE, 1993).

É sob essa perspectiva que a Política de Assistência Social prevista na Carta de 1988, como política pública, e, em 1993 sancionada, em meio ao processo de reestruturação do Estado, teve uma de suas principais medidas efetivadas somente em 1996 com a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), juntamente com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Em meio às crescentes disparidades econômicas e sociais do governo FHC e com o crescente aumento da pobreza, os municípios de Campinas/SP (1995), Belo Horizonte/BH, Boa Vista/RR, Jundiaí/SP, Mococa/SP, Ribeirão Preto/SP, Salvador/BA, Santos/SP e Vitória/ES (todos em 1996) criam programas de transferência de renda com o objetivo de combater a pobreza, principalmente através da eliminação do trabalho infantil e do aumento do nível da escolaridade de crianças e adolescentes (COHN, 1998).

Em 2001, sob a influência dessas experiências, o governo federal adota programas de transferência de renda para famílias pobres, como o Bolsa Escola, ligado ao Ministério da Educação, o Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, e o Auxílio

Gás, do Ministério de Minas e Energias. Tais programas consistiam na complementação de renda às famílias e na compensação do fim do subsídio ao gás liquefeito de petróleo, que, em equivalência, assumiam uma agenda de compromissos, como frequência escolar das crianças e adolescentes atendidos e participação em determinados serviços de saúde pública. Nesse ano, ainda, é expandido o PETI.

Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002 para presidente do Brasil, apresentou como um de seus objetivos erradicar a fome no país. Com isso, no âmbito da política de Assistência Social, o governo articulou suas ações ao criar o programa Fome Zero, em janeiro de 2003, como também o Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e Combate à Fome no Brasil (MESA) (FREITAS, 2007).

A estratégia do governo federal buscou “assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos” afirmando a “segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável” (BRASIL, 2008).

O Fome Zero não repercutiu como o governo federal esperava, ou seja, num pacto nacional pela erradicação da fome. Em dezembro de 2003, com a extinção do MESA e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), antigo Ministério da Assistência Social, o programa Fome Zero passou a ser operacionalizado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criada junto com o MDS e submetida a este.

A tática do governo federal, no sentido de combater a fome, associou-se à necessidade de combate à miséria. Com isso, sob as experiências de programas de transferência de renda condicionados, já operados no país de forma fragmentada e com objetivos sobrepostos, o governo opera a unificação do Programa Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação no Programa Bolsa Família (PBF), em outubro de 2003, com a Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, em janeiro de 2004, sendo o Fome Zero incorporado ao PBF.

A criação do PBF deu-se a exemplo dos programas de transferência de renda recomendados pelo Banco Mundial (BIRD), a partir das experiências mexicana e chilena. Ao contrário do Fome Zero, o PBF ganhou grande densidade política e social. Em novembro de 2003, atendeu 3,6 milhões de beneficiários, cumprindo sua meta em

2006 de atender 11,1 milhões de beneficiários. Segundo o governo federal, o PBF, em 2006, atendeu a estimativa de famílias pobres no país.

O PBF articulou três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

1. promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
2. reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
3. coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do PBF consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (BRASIL, 2006).

A articulação dessas dimensões confere ao PBF a compreensão pelo governo federal de que transferência de renda é uma transferência monetária direta efetuada a indivíduos ou a famílias. O pressuposto central é de que articular uma transferência de renda com políticas e programas estruturantes, principalmente no campo da educação, saúde e trabalho, direcionados a famílias pobres, pode interromper o ciclo da pobreza do presente e sua reprodução no futuro. Portanto, uma articulação entre uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, direcionados a famílias pobres, pode possibilitar a construção de uma política de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social (BRASIL, 2006).

O PBF é gerido pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS em parceria com estados e municípios. As prefeituras são responsáveis pelo cadastramento das famílias e pela atualização da base de dados do CadÚnico. Além disso, devem acompanhar o cumprimento das condicionalidades do benefício e promover ações complementares destinadas ao desenvolvimento econômico e sustentado das famílias atendidas nos municípios. Nas condicionalidades, as famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças e adolescentes no ensino fundamental e médio e participar de ações de educação alimentar. É com base nas informações fornecidas pelas prefeituras no CadÚnico que o MDS seleciona as

famílias a serem beneficiadas. A Caixa Econômica Federal é o agente operador do cadastro e do pagamento dos benefícios (MDS, 2008).

Com isso, este estudo busca apreender e explicar o processo de implementação do PBF no município de Florianópolis, articulado à seguinte questão de pesquisa: Como vem ocorrendo o processo de implementação e gestão do PBF em Florianópolis, sua adequação às diretrizes nacionais, dificuldades e perspectivas no atendimento à demanda?

A partir desta questão, foram definidos como objetivos:

- a) analisar o processo de implementação e gestão do PBF em Florianópolis sob a ótica do gestor e da equipe técnica;
- b) descrever o desenho local do PBF em Florianópolis e sua adequação às diretrizes nacionais;
- c) identificar os atores envolvidos na implementação do PBF no município;
- d) mapear as estratégias de implementação do PBF;
- e) conhecer de que forma ocorre o controle das condicionalidades e como estas são cumpridas no município;
- f) identificar quais as redes de apoio às famílias beneficiadas pelo PBF em Florianópolis.

Este trabalho pauta-se como um estudo qualitativo, exploratório e documental caracterizado como pesquisa social, ao proporcionar aproximação com a realidade e a combinação que estabelece entre a teoria e os dados empíricos. Apresenta, ainda, uma carga histórica e reflete posições frente à realidade. A opção por um recorte qualitativo fundamenta-se na convicção de que existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, implica uma interdependência entre os dois, pois o conhecimento não pode ser reduzido a uma listagem de dados isolados. Isso porque o objeto não é um dado neutro, e sim carregado de significações e relações criadas pelos sujeitos em suas ações (CHIZZOTTI, 2000).

O caminho metodológico centrou-se num plano de trabalho definido entre estudo de fontes bibliográficas, documentais e entrevistas, com o fim de estabelecer as conexões para a análise do real e compreensão do objeto.

Com base neste caminho, o primeiro passo seguido foi dedicado a uma revisão bibliográfica, quando se desenvolveram estudos e análise de textos, artigos, livros, monografias que versavam sobre o tema, possibilitando a contextualização do objeto e reflexões entre problematizações e análises mais aprofundadas e também ampliação de conhecimentos.

A revisão da legislação também fez parte deste processo, nomeadamente a que define o desenho e a operacionalização do PBF. Serviram como fontes de estudo: a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social, como também diversas medidas provisórias, decretos, pareceres, portarias, instruções normativas e instruções operacionais relativas ao PBF.

Para a coleta dos dados empíricos, o instrumento utilizado foi o questionário (anexo A), com questões pré-definidas e abertas. Com a posse das entrevistas, as quais foram gravadas e transcritas, iniciaram-se os procedimentos de destaque dos eixos que fundamentaram a realização da análise. Cabe lembrar que os cinco depoimentos foram transcritos e autorizados pelas entrevistadas mediante assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Os dados empíricos foram coletados junto à equipe do PBF em Florianópolis, a saber: uma Gestora, sendo que ocupa o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social (dispõe de tempo parcial); uma Gerente que intermedia a relação entre o PBF e a Gestora, alocada na área denominada Gerência da Família; uma Coordenadora, que também exerce o papel de assistente social; uma pedagoga cedida pela Secretaria Municipal de Educação, responsável pelo controle das condicionalidades na educação; uma nutricionista, responsável pelo controle das condicionalidades na saúde, não presente na equipe alocada na SEMAS, mas na Vigilância Sanitária, pois ela exerce outras atribuições além do acompanhamento das condicionalidades do PBF, e também a Coordenadora geral do CRAS.

A Gestora do PBF no município consultada e convidada a compor a pesquisa, mesmo havendo concordado, no período entre outubro de 2007 a março de 2008, fase de realização das entrevistas, declinou em várias tentativas.

Para a coleta dos dados junto à nutricionista responsável pelo controle na área da saúde, foi necessário submeter o projeto à análise do Comitê de Ética do Município, o qual se posicionou favorável e recomendou a pesquisa.

Assim, a presente dissertação está estruturada em três seções: a primeira aborda os aportes teóricos que embasam o movimento analítico, reflexivo e problematizador a que este trabalho se propõe, retomando conceitos fundamentais para a compreensão dos indicativos teóricos do Estado e das Políticas Sociais no capitalismo contemporâneo e seu desdobramento no contexto brasileiro; como o desenvolvimento de temas referentes à crise do capitalismo, do *Welfare State* e as políticas sociais sob a ideologia neoliberal para, a seguir, indicar suas expressões na realidade brasileira com destaque para a proteção social.

A segunda seção trata das contribuições para os programas de renda mínima, partindo da idéia clássica ao pensamento liberal e, posteriormente, suas expressões no Brasil. Retomamos aqui o marco da renda mínima no âmbito da política de assistência social, suas expressões em diferentes conjunturas, até a implantação do PBF, seu desenho e concepção em âmbito nacional, estadual e local.

Na terceira seção, apresentamos a pesquisa realizada no município de Florianópolis cujos dados empíricos foram organizados nos seguintes eixos: 1) O PBF em Florianópolis; Rede de serviços; 2) Serviços oferecidos para o cumprimento das condicionalidades; 3) Acompanhamento e cumprimento das condicionalidades; 4) Cadastramento único, atendimento da demanda e desligamento; 5) Rede de serviços e sua relação com o PBF; e 6) As representações da equipe sobre o PBF.

Ressaltamos que, durante o levantamento teórico sobre os mecanismos de cessão de renda, optamos em utilizar durante o estudo a nomenclatura renda mínima, ao invés do termo política de transferência de renda, usual no governo federal e nos municípios. Entendemos a renda mínima como forma de repartição dos bens e riquezas, e não a partir do trabalho de cada um, mas a partir do todo da riqueza social (SUPLICY, 2002).

Este estudo apresenta-se, ainda, como uma das exigências para a conclusão do Curso de Mestrado em Serviço Social do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e como parte

dos estudos realizados junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social (NESPP) do Departamento de Serviço Social da UFSC.

Por fim, exibimos as considerações finais e conclusões construídas durante todo o processo investigativo, suscitando algumas ponderações sobre o PBF em Florianópolis.

SEÇÃO I

1 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

1.1 DA EMERGÊNCIA À CRISE DO WELFARE STATE

Do pensamento liberal clássico do século XIX ao liberalismo que percorre as primeiras décadas do século XX, pode-se afirmar que a ação reguladora do Estado sempre se colocou necessária face à afirmação do próprio sistema de produção capitalista. À regulação do Estado sobre a economia somam-se exigências para manter as condições de sobrevivência da ordem social e dos interesses econômicos sob a ética do livre mercado. O Estado, como um “mal necessário”, coloca-se para o liberalismo como esfera que fornece a base legal para garantir mais liberdade econômica e maior mobilidade do mundo do capital (MANDEL, 1982; COSTA, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Esse modelo de Estado sob o liberalismo clássico, presente nas duas primeiras décadas do século XX, sofrerá um redirecionamento no contexto da crise do capitalismo.

É justamente no marco conjuntural histórico vivido na transição entre o final da década de 1920 e o início da década de 1930, com o colapso da Bolsa de Valores norte-americana e os problemas da crise cíclica¹ do capitalismo, que se encontram as

¹ O pensamento marxista concebe a crise da sociedade capitalista como o colapso dos princípios de funcionamento da sociedade. Assim, na sociedade capitalista, acredita-se que tal colapso seja gerado pela acumulação, determinado pela tendência decrescente da taxa de lucro. A crise pode ser de duas grandezas, sejam as crises ou colapsos parciais e, de outro lado, as crises que conduzem à transformação de uma sociedade ou formação social. No presente texto, referimo-nos ao sentido de crise presente na primeira concepção, ou no fenômeno decorrente dos ciclos econômicos que envolvem surtos de prosperidade aparentemente intermináveis, seguidos de graves declínios da atividade econômica, e apresentam-se como uma fase crônica do capitalismo. Mandel (1982), ao analisar o capitalismo do século XX, classifica o fenômeno da crise econômica como ondas de prosperidade seguidas de ondas longas recessivas, tendo em vista que, por sua dinâmica histórica, cabe ao sistema capitalista fases de

bases da intervenção do Estado na regulação da esfera social. Na fase do liberalismo clássico, inicia-se o período depressivo com a crise geral entre 1929 e 1941, e a busca de saídas do colapso, ensejadas pela própria lógica capitalista e pela inflexão da burguesia. Mediante o pacto social entre segmentos do movimento operário, Estado e capitalismo apoiados nas teorias de John Maynard Keynes, dá-se início a um longo período de intervenção estatal com o objetivo de reativar a produção, o consumo e as taxas de lucro do grande capital.

Entre os anos de 1945 até meados de 1970, a economia mundial conheceu um longo período de prosperidade. Marcado por reconfigurações da produtividade do trabalho, condicionando uma nova repartição de renda entre capitalistas e trabalhadores favorecidos pela revolução tecnológica, esse período garantiu uma ligeira expansão do comércio mundial e a criação dos monopólios, “capazes de proporcionar às economias industrializadas matérias-primas e alimentos abundantes e baratos” (SINGER, 1982, p. XI). O modelo de Estado que se consolidou, no período chamado de Estado de Bem-Estar Social ou “*Welfare State*”², primou por nova configuração na relação entre Estado e sociedade, apoiada em princípios que priorizavam a extensão de direitos sociais, a oferta universal de serviços sociais, a preocupação com o pleno emprego, a institucionalização da assistência social e da seguridade social como rede de defesa contra a pobreza e meio de garantir a manutenção de padrões mínimos de atenção às necessidades básicas. Pautou-se na possibilidade de acesso amplo do cidadão às políticas de seguro e de assistência sociais, especialmente a partir de transferências redistributivas de renda por via fiscal entre contribuintes. Suas principais características foram analisadas por Marshall (1967), que elaborou um conceito de cidadania definido como condição de membro de pleno direito de uma comunidade, baseada em um tipo de igualdade humana. Ou seja, ainda que se admitissem diferenças de classe e riqueza, o Estado garantia a cada um, certo nível mínimo, independente do destino, da biologia e da sociedade (STEIN, 2005).

O Estado tornou-se, assim, espaço de articulação de forças, com a função

menor prosperidade econômica e períodos econômicos depressivos mais duradouros e graves envolvendo o sistema em ordem global. Ver especialmente Bottomore (2001); Mandel (1982).

² Sobre as análises relativas ao “*Welfare State*”, ver também Souza (1999); Esping-Andersen (1995); Titmuss (1981); Johnson (1990); Abrahamson (1996); Therborn (1989).

de amenizar parte das contradições oriundas da dicotomia capital *versus* trabalho por meio de um conjunto de serviços e benefícios sociais, com a finalidade de garantir certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social. Tais benefícios significaram segurança aos indivíduos para manterem níveis de vida com um mínimo de base material, bem como acesso ao consumo, compatíveis com a estrutura de produção capitalista³.

Na análise de Abreu (1997, p. 52), a “ampliação do mercado de trabalho e consumo viabilizou a incorporação dos trabalhadores aos direitos civis – aquisitivos da cidadania liberal”. Esses elementos representaram a extensão dos direitos à classe subalterna, provocando um efetivo reordenamento “sócio-político-institucional”. O Estado liberal incorporou elementos da social democracia, ampliando-se tanto no que se refere às funções/finalidades reguladoras quanto em sua representatividade, transcendendo, desse modo, a ortodoxia liberal denominada de Estado mínimo, presente no início do século XX.

Coutinho (1995, p. 54) indica que houve nesse período progressivas conquistas, especialmente com a expansão dos direitos sociais, impondo-se assim ao Estado a “reformulação de sua antiga pauta de seletividade”. Com isso, à tese marxiana de que algo mudou na natureza do Estado, no passado, com a limitação da carga horária aos trabalhadores e, nesse momento, com os direitos sociais, cabe a observação de que “o Estado já não representa apenas os interesses comuns da burguesia; ele é obrigado, pela pressão de baixo, a se abrir também para outros interesses, provenientes de diferentes classes”. Dessa forma, o capitalismo, ao pactuar com os trabalhadores, transfere ao Estado parte das responsabilidades com a manutenção da vida social, cedendo a interesses da classe subalterna.

Na reflexão de Abreu (1997, p. 52), os pactos firmados no período permitiram “a integração do proletariado e de outros segmentos subalternos aos novos empregos produtivos, à cidadania e às instituições sócio-estatais”. Esse momento possibilitou às sociedades capitalistas viverem a sua “época de ouro”, “baseada na

³ Todo esse conjunto de serviços e benefícios é atravessado por um *mix* de elementos, aos quais, além dos já citados, acrescenta-se também o enfrentamento velado às experiências socialistas vividas na Ásia e no Leste Europeu, que inspiraram o movimento operário nos países capitalistas centrais, exceto nos Estados Unidos.

expansão e na legitimação”; coube, também, aos países periféricos, como Argentina, Brasil e Chile, partilhar uma parte, ainda que menos significativa, do momento de expansão daqueles países.

Para Souza (1999, p. 5), um dos resultados funcionais do “*Welfare State*” é a de “socializar as responsabilidades pela reprodução da força de trabalho, tornando públicas as relações antes limitadas à esfera privada e fazendo com que a alocação de recursos antes decididas por critérios de mercado fossem determinadas politicamente”.

O pacto entre capital e trabalho foi o pilar do Estado de Bem-Estar Social, buscou durante os seus aproximados trinta anos, construir condições que assegurassem “vida digna” ao conjunto de homens e mulheres que vivem da venda de sua força de trabalho. O crescimento do gasto social e o comprometimento de crescente proporção do produto nacional com políticas sociais (PIERSON, 1991 apud STEIN, 2005), levaram Milton Friedman (1997) a afirmar que o Estado de Bem-Estar significava o “caminho da servidão” e a ruína econômica. Tais teses ganharam destaque com a nova crise cíclica do capitalismo emergida entre o final dos anos de 1960 e o início da década de 1970 que abalará os fundamentos do “*Welfare State*”.

A reversão no cenário mundial pautou-se, segundo Abreu (1997, p. 56), nos seguintes fatores:

[...] prolongada recessão econômica com tendências inflacionárias; intensificação dos investimentos de capitais na automação do processo produtivo, na gestão internacional, na terceirização e na especulação financeira, atravessando fronteiras por fora dos meios tradicionais de controle dos Estados Nacionais; reprodução capitalista articulada com realidade supranacional; globalização das comunicações, das informações, dos valores e temas da agenda política internacional e transnacional; gradual colapso do dirigismo burocrático e anti-democracia no bloco soviético; aceitação/difusão acrítica da idéia de que democracia, individualidade e ineficiência são valores capitalistas.

Essa crise de dimensões internacionais se expressa tanto na esfera do trabalho⁴, com amplo impacto na reestruturação produtiva, quanto nas relações entre Estado e sociedade, sobretudo com o retrocesso dos avanços que já haviam sido

⁴ É extensa a literatura sobre as transformações oriundas do mundo do trabalho a partir desse período. Ver Antunes (1995 e 1999); Chesnais (1994); Mészáros (2002).

conquistados no campo dos direitos sociais, que culminaram com novos modelos de proteção social.

Alguns elementos característicos dessa crise devem-se à queda da produtividade e da lucratividade corporativa, gerando um problema fiscal para os Estados Unidos, país que dominava a economia mundial no Pós-Segunda Guerra. O meio para sanar a crise fiscal, foi determinado à custa de uma aceleração da inflação, refletindo diretamente no papel do dólar como “moeda de reserva internacional estável.” Contribuíram, ainda, para acelerar a crise: a formação do mercado do eurodólar (a contração do crédito no período 1966-1967 foi o sinal da redução do poder norte-americano de regulamentação do sistema financeiro internacional); a política de substituição de importações em países do Terceiro Mundo; a disparada das multinacionais em busca de mão-de-obra em países com fraca ou nenhuma legislação trabalhista, operantes na racionalização fordista, em ambientes de países em fase de industrialização. “A partir de então, taxas de câmbio flutuantes e, muitas vezes, sobremodo voláteis substituíram as taxas fixas da expansão do Pós-Guerra” (HARVEY, 1992, p. 135).

Os fatores da crise da hegemonia econômica norte-americana contribuíram para a “incapacidade do fordismo/keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo”. Harvey (1992, p. 135-136), sublinha como agravante, a rigidez presente nos “investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa” em mercados de consumo até o momento invariantes; a rigidez fazia-se presente na alocação e nos contratos de trabalho. As tentativas de vencer tal processo encontraram fortes barreiras por parte da classe trabalhadora. Assim, a política monetária entrou em cena para conter a expansão do gasto público com a seguridade social, reduzindo a impressão de moeda para manter a economia estável, provocando o início de uma longa onda recessiva do capitalismo.

Harvey (1992) aponta, ainda, as mudanças nas condições técnicas e sociais, deflagradas pelo sistema dominante para aumentar a força produtiva do trabalho. O padrão inspirado na acumulação e dominação através do ideário fordista/teylorista é deslocado da cena, como orienta a nova marca de produção para a fábrica difusa. Esse binômio é substituído pelo toyotismo, mais eficiente, portanto mais

moderno para uns, e pós-moderno para outros.

Na onda de proposições para a reestruturação produtiva, esta é tomada como “iniciativa inerente ao estabelecimento de um novo equilíbrio instável que tem, como exigência básica, a reorganização do papel das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do capital, tanto na esfera da produção como na das relações sociais (MOTA, 2000, p. 65).

Na análise da autora, o capitalismo estabeleceu dois amplos movimentos para o enfrentamento da crise econômica. O primeiro remete à necessidade de recompor o processo de acumulação com seu lócus na reestruturação produtiva, tendo esse movimento catalisado intervenções no domínio do reordenamento do mapa hierárquico dos países, em função de sua riqueza e poder; e, no segundo o “mundo do trabalho, seja em função das mudanças requeridas pela divisão sócio-técnica do trabalho [...] ou pela reordenação do processo de produção e realização da mais-valia [...] ou pelo surgimento de novas exigências que afetam a constituição e reprodução do trabalhador coletivo” (MOTA, 2000, p. 65-66).

No processo de reestruturação, pode-se destacar dimensões como a denomina Stein (2005) de sócio-estrutural, com uma perspectiva de cenário embasada na multiplicidade de eixos de desigualdade e novos espaços de supressão social. Em decorrência, teremos dois âmbitos de impactos políticos: 1) no regime de proteção social - incluindo aí pensões e a saúde. O tipo de impacto predominante nesse eixo é a reestruturação das políticas sociais; 2) políticas contra o desemprego, rendas mínimas, serviços sociais, moradia, revitalização urbana. O impacto predominante dá-se na emergência de políticas sociais (STEIN, 2005).

Densos foram as críticas e os conflitos políticos nos anos de 1970 e 1980, no cerne do desenvolvimento da mais dura crise do capitalismo. Mas é preciso lembrar que a mesma não se dá de forma homogênea em todos os países, visto que o desenvolvimento do capitalismo, a organização do trabalho e a política do Estado de Bem-Estar possuem especificidades e diferenciações entre as economias capitalistas cêntricas e os países de capitalismo periférico.

É no contexto dessa crise que o “*Welfare State*” e a concepção de políticas sociais conquistadas a partir de seus pilares sofreram fortes críticas advindas tanto da

perspectiva conservadora, quanto de frações da esquerda. As críticas provenientes da perspectiva conservadora fundamentam-se nas seguintes premissas:

O Estado de Bem-Estar Social inibe os investimentos, pois drena, através dos impostos, um montante excessivo de recursos financeiros; sob o mesmo, os sindicatos, procurando garantir a estabilidade e o emprego, tendem a levar a um acomodamento dos trabalhadores, prejudicando, assim, seu desempenho e diminuindo sua produtividade; ocorre crescimento decrescente que, por sua vez, acompanha um crescimento de expectativas; possui uma legislação social onerosa, afugenta algumas grandes empresas que deixam de se instalar, deixam de investir ou fogem para “espaços” mais acolhedores, onde a legislação social não é tão onerosa (GUADAGNIN FILHO, 2007, p. 2).

A percepção conservadora fundamenta-se na tese de que a causa da crise não se baseia na relação capital/trabalho assalariado e nos períodos de superprodução, mas nos dispositivos da democracia de massa. A reflexão, nessa perspectiva, vai ainda contra o “*Welfare State*” no que tange aos excessos de expectativas e exigências por parte da sociedade, concomitantemente à insuficiente capacidade de respostas adequadas do Estado às mesmas, levando à frustração. Tal perspectiva aponta duas vias para a solução da crise: a primeira direciona a retomada do modelo presente no início do século XX, apregoando o novo liberalismo, sob o pressuposto de aliviar a sobrecarga do sistema quanto à demanda por proteção social; a segunda concede à social-democracia a função de aumentar a capacidade de desempenho e direção do Estado (GUADAGNIN FILHO, 2007).

A esquerda também não se ausentou de críticas ao Estado de Bem-Estar Social, enfatizando que o mesmo não atende de forma conseqüente as demandas dos trabalhadores, com os seguintes argumentos: 1) a burocracia estatal, ao executar políticas sociais, exerce amplo controle social; 2) a distribuição das riquezas não ocorre verticalmente; 3) gera na classe operária uma concepção falsa em relação aos problemas sociais, fazendo-a dirigir-se, no caso de uma pendência, não aos patrões, mas ao Estado, burocratizando, dessa forma, as demandas sociais (GUADAGNIN FILHO, 2007).

As críticas direcionadas ao “*Welfare State*”, tanto dos segmentos conservadores, quanto das frações de esquerda, parecem ter, no fundo, um ponto

importante em comum, embora por razões diferentes: ambas convergem para a desqualificação do desenho do Estado de Bem-Estar Social e sua marcante presença na regulação econômica e social.

A refutação do desenho do Estado ampliado⁵ e a reconfiguração de seu papel provocando significativos impactos na política social e nos modelos de proteção social. Desse modo, nos anos de 1980 e 1990, sob a reação burguesa à crise do capital iniciada nos anos setenta, amplia-se o desmonte dos direitos sociais, suportes da política social, o aprofundamento e a visibilidade das contradições⁶ do capitalismo e as suas formas de barbarização da vida social.

O processo inflacionário desencadeado não estimulou a demanda global⁷ do capitalismo, mas favoreceu a especulação financeira. Diante da conjuntura cíclica se de um lado ocorre o aumento da demanda por políticas sociais, de outro tem-se o início dos programas de austeridade fiscal e os ajustes estruturais”. Tais ajustes compreenderam um conjunto de mudanças nas relações entre Estado, sociedade e mercado, materializadas em inúmeras medidas de ajuste econômico e reformas institucionais mediante a privatização, supressão de direitos sociais e trabalhistas, redirecionamento do papel do Estado no âmbito das políticas de proteção social.

Assim é endógeno ao capital operar por meio de ciclos recessivos

⁵ Para Carlos Nelson Coutinho (1989), é importante observar que o Estado continua a ser capitalista, por mais “ampliado” que seja, por mais que represente interesses plurais, sempre que – baseado em seus critérios de seletividade – atuar no sentido da manutenção de uma esfera econômica “privada”, fora do alcance da esfera política. É essa separação última entre economia e política que caracteriza a natureza capitalista do Estado moderno. Com isso, o pressuposto de que, num sistema hegemônico, o Estado capitalista tem de fazer concessões, qual é o limite para tais concessões? Ou, qual é o limite para a expansão de políticas sociais no interior da sociedade capitalista? O autor faz, portanto, uma analogia com a teoria marxista do salário. Assim, para Marx, a fixação do salário oscila entre dois limites: um limite mínimo, que seria estabelecido pela garantia da reprodução biológica do trabalhador, e um limite máximo, determinado pela possibilidade de lucro para quem compra a força de trabalho, ou seja, pela conservação de uma taxa de acumulação que assegure a reprodução ampliada do capital.

⁶ Segundo Mandel (1982), no capitalismo não existe equilíbrio. A busca por superlucros apresenta, como consequência, a impossibilidade de nivelamento da taxa de lucros. Dessa maneira, é próprio do sistema a desigualdade. A pauperização da classe subalterna é reafirmada com o exército industrial de reserva e a tendência decrescente da taxa de lucro. Marx, por sua vez, diz que o capitalismo inevitavelmente cria e mantém uma reserva de força de trabalho desempregada e parcialmente empregada, impedindo, assim, que o salário real aumente de maneira mais rápida do que a produtividade do trabalho. Evidentemente, a perpetuação dessa pressão é dada pela detenção da propriedade privada e dos meios de produção (BOTTOMORE, 2001; ARON, 2005).

⁷ A queda de demanda global ou real pauta-se no agravamento do problema do desemprego com a inserção de novas técnicas poupadoras de mão-de-obra associada à alta dos preços das matérias-primas. Contribuem, ainda, a queda no volume do comércio mundial e certo poder de barganha dos trabalhadores como resquício do período de pleno emprego.

profundos ou de inflação aguda, cuja alternância cíclica irá contribuir para a ampliação do exército de reserva⁸. Em períodos de recessão, há o aumento considerável de desempregados, sem sua absorção no momento posterior de retomada do crescimento. Isso porque os períodos de retomada conciliam dois elementos balizantes: o primeiro compreende a introdução de novas tecnologias de automação e o segundo, o espaço temporal mais curto de crescimento e um prolongamento cada vez maior de períodos recessivos.

Na compreensão neoliberal, acrescenta-se, como causa da crise da recessão dos anos setenta e oitenta, o excessivo poder dos sindicatos e dos movimentos operários ao corroerem as bases da acumulação e do aumento dos gastos sociais do Estado, desencadeando um processo inflacionário, prejudicial à liberdade de auto-regulação do mercado (ANDERSON, 1995; BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

As relações de trabalho também foram fortemente atacadas pela lógica neoliberal, principalmente ao indicar que a intervenção estatal na regulação das mesmas é de natureza negativa, pois desse controle excessivo ocorre o impedimento do crescimento econômico e a criação de postos de empregos.

Por meio do movimento de globalização, o capital impôs o processo de desregulamentação, com o intuito de garantir a plena liberdade em escala mundial, para que os fluxos de mercadorias e capitais⁹ não fossem limitados por quaisquer dispositivos (CHESNAIS, 1994).

Nesse contexto, se registra uma intensa movimentação de atividades do Estado para a esfera do mercado. Chesnais (1994) define essa agitação como sendo o movimento de “mundialização” com o propósito de maiores oportunidades de investimento para o capital.

A crise anunciada por organismos internacionais e por países imperialistas teve como eixo a preocupação com as baixas taxas de lucro, percebendo que o Estado,

⁸ A estagnação dos anos oitenta teve a reação por parte do capital na tentativa de retomar as taxas de lucro, assim, a eliminação; absorção ou redução de atividades de empresas menos rentáveis; introdução de técnicas de produção mais avançadas; redução da fabricação de produtos com demanda em estagnação e aumento daqueles com maior procura e os investimentos em racionalização dos custos destes causaram o alargamento do exército de reserva a níveis inimagináveis até então na história capitalista.

⁹ Embora a declaração de liberdade para os fluxos de mercadorias a retórica não é verdadeira, visto que os países de capitalismo avançado restringem a entrada de mercadorias de países subdesenvolvidos em seus territórios por meio de incentivos à produção interna e por meio de altas taxas alfandegárias.

ao prover o conjunto de mecanismos voltados à proteção social da classe operária, reunia e absorvia um montante considerável de recursos, proveniente da tributação do trabalho assalariado.

A primeira investida à intervenção deu-se contra o poder estatal na regulação econômica, proveniente da idéia de que os gastos públicos favoreciam a inflação, principalmente com a locução de que o Estado gasta mais do que arrecada, sendo que os gastos sociais oneram a economia e os sistemas de proteção social comprometem o crescimento econômico (COSTA, 2000).

Portanto, compreender as transformações desse cenário histórico é de fundamental importância, pois delas resultam as diretrizes do projeto societário contemporâneo, ao criar novas mobilidades geográficas e de trabalho, que desagregam as formas de luta e imprimem um novo componente aos modelos de proteção social e às políticas sociais. No cenário destes “tempos modernos”, atravessados pela globalização econômica e pelos ajustes estruturais, desacelera-se a perspectiva de cidadania presente no período keynesiano e ganham destaque as propostas liberais sob o enfoque da pobreza.

1.2 AS REFORMAS NEOLIBERAIS E AS POLÍTICAS SOCIAIS

A recessão generalizada, que se inicia a partir dos anos de 1970, impõe ao capitalismo monopolista a implementação de estratégias para reverter a conjuntura negativa. Dentre estas, se amplia a organização da produção em nível mundial e o aumento da interdependência nas esferas econômica, ideológica e política.

Ao longo da década de 1980, as propostas neoliberais defendidas por Hayek já em 1944, passaram a ganhar terreno e adeptos entre os governos da OCDE. Houve, a partir desse período, uma larga propagação das propostas de uma preponderância às teses neoliberais na resolução da crise econômica e social vivida também pelos países latino-americanos.

Diante da crise, e sob sua centralidade, o Estado foi colocado como

responsável imediato pelas desventuras do capital, acusado, principalmente pelas forças conservadoras, de ser o culpado da crise fiscal instaurada, na medida em que a burocracia favorecera seu crescimento excessivo. Essa tese ganha expressão nos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, marcando a introdução das políticas neoliberais, como suporte à nova fase de acumulação do capital e no desmonte dos mecanismos públicos de proteção social. As reformas neoliberais, capitaneadas por Thatcher e Reagan, provocaram alterações de grande monta nas funções do Estado, reduzindo significativamente a perspectiva de ampliação dos direitos sociais conquistados em décadas anteriores.

O ideário reformador¹⁰ anunciado para o Estado interventor é operado com a transferência de empresas estatais de serviços essenciais para a iniciativa privada, acontecendo o mesmo com as políticas sociais conquistadas pela luta dos trabalhadores. Nesse processo privatista, o Estado transfere algumas de suas políticas a setores privados da economia, como, por exemplo, serviços de saúde e previdenciários complementares, os quais foram os primeiros a recompor a lógica de mercado, ou seja, acessados como produtos pela população¹¹.

A tese da reestruturação é a de que toda a crise no mercado mundial expressa desequilíbrios na área da produção e da circulação de mercadorias e ocasiona esforços por parte do capital a fim de superar tais contradições, reestruturando tanto a produção quanto os mercados (MANDEL, 1990 apud MOTA, 2000). Nesse viés, o ideário neoliberal é colocado em cena como meio de superação da crise e movimento político de apoio à reestruturação.

¹⁰ A terminologia adotada pelos ideólogos do neoliberalismo pauta-se na transposição de conceitos utilizados pela esquerda e invertem seus significados, para ilustrar: "na década de 1960, os analistas de esquerda elaboraram o termo 'mudança estrutural' para significar a redistribuição de renda, terra e propriedade, no sentido da classe operária e dos camponeses sem-terra. Hoje, os neoliberais usam o termo 'reforma estrutural' para referir-se às transferências de propriedade pública para as grandes empresas privadas - a reconceituação de riqueza e propriedade. Antes, a esquerda usava o termo 'reforma econômica' para descrever as políticas que realocavam os recursos públicos dos mais abastados para a área social. O uso contemporâneo de 'reforma econômica' pelos neoliberais significa reduzir o bem-estar social e fornecer mais subsídios sociais aos investidores privados, especialmente para os exportadores" (PETRAS, 1997, p. 20-21).

¹¹ Em países como o Brasil, por exemplo, o Estado adquire serviços de saúde da vasta rede privada do setor médico, laboratorial e hospitalar. Está garantida, no artigo 197 da Constituição Federal de 1988, a contratação de terceiros, pessoas físicas e jurídicas de direito privado, na prestação de serviços contratados pelo Estado. Essa tendência passa a permear o complexo das políticas sócio-assistenciais na década de 1990.

Costa (2000, p. 69) aponta que o “neoliberalismo caracteriza-se essencialmente por um movimento político e ideológico que busca criar legitimidade e manter os avanços da globalização econômica, justificando a desigualdade social a partir da idéia de diferenças naturais”. Com isso, o Estado é colocado no centro dos ataques neoliberais, e fortalecido como espaço, para dar direção social hegemônica ao movimento do grande capital. Também para Fiori (2007), a globalização não é um fenômeno meramente econômico ou tecnológico, mas igualmente uma estratégia político-ideológica que atravessa as transformações mundiais desde o último quartel do século XX.

As conseqüências desse processo fora devastadoras para uma grande parte da população na medida que implicam:

[...] desregulamentação de mercados, cortes no orçamento público e desmonte do estado de bem-estar, privatização de indústrias públicas, liberalização do comércio, abertura das portas para investimento internacional e fusões levando à maior concentração de capital em grandes corporações multinacionais [...] Em países com dívidas externas grandes [...] estas políticas têm sido implementadas sob a égide de programas de ajuste estrutural e com o propósito chave de manejar o fardo da dívida e os pagamentos da dívida (BENERIA, 2003 apud GIFFIN, 2007, p. 1492).

A teoria neoliberal e suas políticas podem ser englobadas em quatro dimensões essenciais: "estabilização (de preços e contas nacionais); privatização (dos meios de produção e das empresas estatais); desregulamentação (da atividade privada); e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos)" (PETRAS, 1997, p. 18).

Para Chesnais (1994) esse processo apresenta-se como uma forma de os mercados envolverem a organização da produção em nível mundial e o aumento da interdependência e da competição entre países. Sendo assim, através da globalização econômica, os mercados ampliaram seu escopo, abarcando o comércio de bens entre países ao envolver a reorganização da produção e das finanças em nível mundial.

Na América Latina essa lógica é consubstanciada pelo “*Consenso de Washington*” e pelas diretrizes dele derivadas e implementadas pelas agências multilaterais, especialmente o Banco Mundial.

O cerne das propostas neoliberais encontradas nos documentos elaborados pelo BIRD, na segunda metade da década de 1980, assinala para a desregulamentação e privatização dos mercados e privatização e desregulamentação do Estado, alinhando as políticas de ajuste da América Latina à concepção neoliberal.

No conjunto de orientações da reforma estrutural empregadas pelo Banco Mundial, a privatização de setores produtivos públicos tem seu processo acelerado com vistas a ajustar o patrimônio estatal às contas públicas, deixando que o mercado, por si só, promova a regulação de bens e serviços essenciais para o desenvolvimento.

Durante os anos de ajuste latino-americano, os Estados Unidos já haviam há muito concluído essa etapa. Dessa forma, o empenho desse país se voltou à América Latina com interesses comerciais e econômicos, transformando-se no “shopping” do continente. Esse processo refletiu na balança comercial dos países industrializados e subdesenvolvidos, uma vez que o maior fluxo de importações do que de exportações gerou grande déficit, causando uma série de danos às economias em desenvolvimento.

Os ajustes fiscais buscam restabelecer variáveis macroeconômicas ao impor uma estrita política salarial e de redução radical dos gastos estatais, e assim resolver a crise fiscal (BUSTELO; ISAUNI, 1990 apud SOARES, 2001a).

A difundida programática dos ajustes estruturais possibilitou à economias como o Brasil, com ênfase nas políticas macroeconômicas recessivas, garantir superávits comerciais para cobrir os juros da dívida externa. (SOARES, 2001a; SOARES, 2001). De outro lado, esse mecanismo recessivo causou impactos negativos na arrecadação fiscal no primeiro momento, causando um endividamento interno, conduzindo a segunda geração de ajustes fiscais e patrimoniais no setor público (SOARES, 2001a).

Contudo, essa opção não logrou os resultados esperados pelo pacote washingtoniano, a crise do setor produtivo por falta de investimentos e os problemas institucionais se fizeram sentir durante a primeira tentativa.

Assim, as sugestões do BIRD com que “a lição dos últimos anos é a de que o Estado não podia cumprir suas promessas; as economias em transição viram-se forçadas a fazer uma drástica transição para a economia de mercado” e, assim, grande

parte do mundo em desenvolvimento teve de fazer face ao “fracasso das estratégias de desenvolvimento dominadas pelo Estado” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. III).

O viés que permeou essa direção centrou-se nos mecanismos de mercado, tendo como principal produto a recomposição do Estado como mecanismo para alterar a direção da crise instaurada. A tendência operada buscou desconstruir o conjunto de aquisições no âmbito da proteção social, do patrimônio, de serviços e da produção pública, gerida na esfera estatal para a lógica do mercado.

O BIRD, após uma década de ajustes, reconhece a necessidade de rever suas estratégias em torno da situação de pobreza e criar mecanismos que possibilitem seu enfrentamento, pensando em resultados e na “eqüidade”, no sentido de conseguir maiores benefícios com poucos recursos e incluindo os desfavorecidos retoma o papel da efetividade do Estado, ao propiciar para os países em desenvolvimento e industrializados indicações do que o Estado deve fazer, como deve fazê-lo e como fazê-lo melhor num mundo que está se transformando rapidamente (BANCO MUNDIAL, 1997).

O avanço da hegemonia neoliberal com a globalização potencializou o desemprego e a concentração da riqueza, refletidos em pobreza e desigualdade crescentes. Com isso, o crescimento exponencial das disparidades, tanto entre países como dentro de cada país, num processo contraditório, essa onda forçou a retração nos regimes de proteção social, e sua reorientação face as demandas nas áreas de prestação de serviços sociais essenciais por parte da esfera estatal.

Beneria, citada por Giffin (2007, p. 1942-1943) apresenta números divulgados pela ONU que demonstram o aumento internacional da quase inimaginável concentração de riquezas, ou da polarização global, que, após vinte anos deste modelo de políticas no mundo, produziu:

[...] em 1998, as três pessoas mais ricas do planeta tinham posses maiores que o PIB combinado dos 48 países menos desenvolvidos; as posses das duzentas pessoas mais ricas superaram a renda combinada de 41% da população mundial, sendo que menos de 4% desta riqueza seria suficiente para proporcionar acesso à educação e à saúde básica, alimentação adequada, água potável e condições sanitárias para todos, e cuidados obstétricos para todas as mulheres do planeta. O abismo

entre países ricos e pobres tem aumentado, desde um índice de 44/1, em 1973, a 72/1 em 1992.

O Relatório do PNUD de 1996 mostra os resultados gerais dos programas de ajuste como um conjunto de deficiências crônicas e salienta que esse modelo emplaca o “crescimento sem emprego; crescimento cruel, em que somente os ricos se beneficiam; crescimento sem voz, que não leva democracia às maiorias; e crescimento sem futuro, que desperdiça recursos necessários para as gerações futuras” (PNUD, 1996).

Segundo Bóron (1994 apud STEIN, 2005, p. 126):

Las reformas neoliberales fracasaron meserablemente en tres aspectos fundamentales: no lograron promover un crecimiento económico estable; no conseguieron aliviar la situación de pobreza y exclusión social que prevalecía en nuestra región como producto del desplomo del modelo de industrialización institucionales y la crisis de la deuda; y lejos de fortalecer las instituciones democráticas y su legitimidad popular, este modelo tuvo como consecuencia debilidades y desprestigiarlas hasta in nivel sin precedentes en la historia latinoamericana.

Neste cenário, a concepção de pobreza declarada está na base do ideário das políticas sociais incrementadas pelo BIRD e pelo PNUD ao conceber que pobreza humana "*no se centra en lo que la gente puede e no tener, sino en lo que puede o no hacer*". Assim, o PNUD (2000, p. 22) refere-se, portanto, não somente à privação da renda, mas também, da capacidade de viver uma vida prolongada, digna, saudável, que lhe possibilite participar plenamente da vida em comunidade. Apóia-se na concepção de pobreza como “inadequação de capacidade” defendida por Amartya Sen, a qual se distingue da noção de pobreza de renda, sem, contudo, ignorá-la, já que a renda é um meio de obter capacidade (STEIN, 2005).

Nesta perspectiva, a privação de renda pode resultar em privação absoluta de capacidades. Esta concepção é a grande força motriz que influencia a estruturação dos programas de transferência de renda implementados na América Latina, e assenta-se nas teorias do capital humano.

A concepção neoliberal parte do pensamento liberal de Hobbes à concepção neoliberal contemporânea onde as teorias individualistas são retomadas

para dar conta da realidade e das demandas sociais apresentadas no seio da sociedade, ao pactuar a idéia de capital humano, que Lo Vuolo (2000, p. 39) denomina como:

[...] la noción de capital humano ocupa un lugar central en la ideología económica convencional sobre los problemas sociales. El argumento central es que cada persona tiene incorporado un capital en potencia, en tanto sirve para generar nuevo valor. Por lo tanto, las habilidades y conocimientos incorporados en la gente son tan productivos económicamente como las tecnologías incorporadas a las máquinas. La inversión en ambas expresiones del capital se justifica porque aumenta la expectativa de generar mayores flujos de valor a partir del stock de riqueza existente.

Dessa forma, se deriva um esquema conceitual que analisa talentos produtivos, as pessoas e o seu potencial capaz de gerar a entrada de indivíduos em processos produtivos (LO VUOLO, 2000). Assim sendo, existe a idéia de que os investimentos em indivíduos são justificados e desse modo, aumentam-se as expectativas de incremento nos fluxos de capacitação e desenvolvimento de talentos pessoais, possibilitando o ingresso no mercado de trabalho com o desenvolvimento e potencialização do talento individual.

No contexto da globalização, a concepção de capital humano significa, de um lado, *“mayor valor agragado por unidad de capital físico y, por otro lado, mayores ingresos a distribuir entre los propietarios del capital puesto a producir. Por lo tanto, la inversión en capital humano no sólo beneficiaría a los actuales agentes económicos, sino también a las futuras generaciones”* (LO VUOLO, 2000, p. 39).

Ao igualar o conteúdo produtivo do capital físico e do capital humano, a teoria do capital humano justifica o gasto em certas políticas sociais que sejam capazes de aumentar a capacidade produtiva das pessoas. O principal benefício é viabilizado por meio de um mínimo necessário para a manutenção da vida como forma de incorporação de maiores oportunidades criando uma maior possibilidade de gerar riqueza.

A noção de capital humano permeia a potencialização de células produtivas estando presente em cada pessoa. O investimento nos indivíduos os levaria a superarem sua situação de pobreza mediante a melhoria das capacidades produtivas.

Essa teoria, em última análise, culpabiliza os pobres por sua própria situação de pobreza, ao afirmar "*por definición, si son pobres es porque tienen poca capacidad productiva*" (LO VUOLO, 2000, p. 39).

Esse processo é disseminado pela forte influência do BIRD nas propostas de "inclusão" e de uma concepção de política social direcionada ao indivíduo como célula potencializadora de transformação. Recorre à teoria do capital humano para desenvolver desenhos de políticas, principalmente de renda mínima associadas à educação e à saúde com vistas a garantir a superação da situação de vulnerabilidade do indivíduo e das gerações futuras.

Na verdade, o que está por trás dessa lógica, segundo Stein (2005, p. 101), "é a autoridade do Estado no equilíbrio dos valores de igualdade, liberdade e solidariedade ancorados na concepção de cidadania, capaz de garantir o *status* de cidadão e o atendimento das necessidades básicas". Nesse sentido, o sistema busca constituir estratégias para redirecionar o papel do Estado e transformar os setores privados e voluntários em atores principais, ao invés de coadjuvantes, fortalecendo, assim, o mérito individual para incrementar a produção capitalista e a igualdade de oportunidades em detrimento da igualdade de resultados.

Os investimentos nas políticas sociais públicas, nesse contexto sofrem uma refração no que concerne à garantia de direitos, especialmente os universais, surgindo daí pacotes reformadores dos sistemas de seguridade social. Nesse contexto, novas estratégias para as políticas sociais passam a permear o ideário dos ajustes estruturais no que tange a um novo perfil para a política social focalizada e restritiva a determinadas demandas subalternas, agravando com isso o quadro social.

Stein (2005, p. 116) menciona que, com esse cenário, o "último mecanismo de redistribuição dos rendimentos são as políticas sociais focalizadas em grupos de maior risco. Destinam-se às pessoas mais pobres, a fim de cobrir as suas necessidades essenciais, sem exigir contribuição prévia". Esses processos de reorientação pautam-se em sistemas de transferência de renda. Com efeito, "os sistemas de rendimento mínimo não atuam isoladamente, mas sim como elementos de uma combinação de ajudas em espécie, de prestação e de serviços sociais".

Na realidade brasileira pode-se verificar que as propostas em torno da

proteção social vem seguindo igualmente a perspectiva da focalização nos segmentos pobres e vulneráveis.

1.3 O BRASIL NO CENÁRIO DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS: a proteção social em debate

Enquanto nos países de capitalismo desenvolvido ocorria o debate e a implementação das políticas keynesianas, no Brasil vive-se, entre as décadas de 1930 e 1940, as primeiras medidas de organização de um Sistema de Proteção Social com a participação do Estado.

Dos anos 1940 até 1964, uma série de medidas formam a estrutura do sistema de atuação do Estado na proteção e regulação social. Dentre estas, sobressaem-se a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a criação do Imposto Sindical e a instituição do salário mínimo, considerado como a primeira iniciativa de estabelecimento de um mínimo de renda para o trabalhador brasileiro (SOUZA, 2001; LINHARES, 2005).

O Sistema de Proteção Social brasileiro foi constituído por, basicamente, dois modelos distintos, combinados entre si. Um modelo de seguro social estabelecido em bases contratuais, no qual os beneficiários são indivíduos que ocupam determinada posição na estrutura produtiva. Com isso, o direito social estava condicionado a uma contribuição prévia, promovendo um tipo de cidadania regulada pela condição de trabalho (SANTOS, 1987). Este seguro abarca a área previdenciária e inclui o atendimento à saúde. O segundo modelo, denominado como assistencial, é destinado à população não atendida pelo anterior por não possuir os vínculos trabalhistas reconhecidos pela legislação. O atendimento era realizado por ações esparsas, de caráter emergencial, oferecidas pela associação de trabalho voluntário e políticas públicas a cargo do Estado, sem, no entanto, estabelecer uma relação de direito social, características de medidas compensatórias e estigmatizantes, promovendo uma relação que foi denominada de cidadania invertida (FLEURY, 2003).

Entre os anos de 1946 e 1964, observam-se poucas alterações no campo da proteção social. A principal consiste na expansão do Sistema de Seguro Social a algumas camadas profissionais. A partir de 1954, há uma valorização do planejamento central por parte dos governos, sem que, com isso, a área social seja priorizada e, quando lembrada, foi para melhor servir ao desenvolvimento econômico e, sobretudo, o industrial (LINHARES, 2005).

O período dos governos militares deu continuidade ao modelo desenvolvimentista inaugurado nos anos de 1930, compondo mais uma fase do ciclo de substituição de importações, com base no dinamismo da empresa estatal, na articulação entre capitais nacionais e internacionais e no financiamento público.

No período correspondente ao pós-golpe militar de 1964, enquanto a burguesia internacional criava estratégias para acomodar os resultados da crise no exterior, no Brasil, o regime implementava uma série de direitos tardios como forma de legitimação do poder. A centralização política do Estado fez com que a repartição ou a redistribuição da riqueza gerada no período se desse muito restritamente, se considerados os ganhos da produtividade com o trabalho.

O enfrentamento das expressões da “questão social” deu-se dentro do modelo histórico da realidade brasileira, ou seja, por meio de uma política social de cunho corporativo associada aos antigos mecanismos da caridade e da filantropia voltada para certas situações de pobreza, distantes de um modelo de política social ancorado na afirmação de direitos sociais de cidadania (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Dessa forma, a experiência brasileira vivenciada no século passado mostrou um intenso e rápido processo de transformação, passando de uma sociedade tradicional organizada sob uma economia agroexportadora e monocultora até a década de 1930, à 8ª economia industrial do mundo, na década de 1980.

A materialização dessa transformação em direção à economia urbana é apontada por Fleury (2004, p. 1089) como obra do Estado desenvolvimentista que “fundamentou seu poder na manutenção de uma ampla coalizão conservadora e na capacidade dos dirigentes de usar o aparato do Estado para incluir e cooptar as frações urbanas da classe trabalhadora e da emergente burguesia industrial”. Com isso, o

capital institucionaliza o Estado com novas instâncias de poder e abrangência para garantir a construção de uma organização industrial.

A cobertura da proteção social também foi sensível às camadas de trabalhadores, momento nos quais as políticas sociais brasileiras se expandiram consideravelmente, conduzidas por mecanismos tecnocráticos, criadas e operadas para algumas camadas empobrecidas e beneficiando, em larga escala, a classe média.

Nesse período, o incremento das políticas sociais brasileiras opera-se por meio de uma mistura de repressão e de assistência: a primeira manteve sob controle as forças do trabalho que se ampliavam no país com o processo de urbanização das metrópoles, enquanto a outra garantia um mínimo de serviços. A conjugação desses elementos proporcionou a dominação pelo regime por mais de vinte anos (BEHRING; BOSCHETTI 2006).

As políticas sociais foram impulsionadas na ditadura, mesmo que restritas quanto ao acesso. O regime abriu espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, aproximando-se mais do sistema norte-americano de proteção social do que do “*Welfare State*” europeu, configurando, assim, um sistema dual de acesso às políticas sociais na realidade brasileira.

A utilização da política social como moeda de troca na geração de legitimidade necessária à consolidação do exercício do poder foi a forma encontrada pelas ditaduras dos anos de trinta e sessenta para inaugurar o Estado moderno no Brasil, incorporando e controlando a participação das demandas sociais ao combinar repressão e “exclusão”. Durante o modelo desenvolvimentista, percebe-se um vasto processo de migração do campo para os centros urbanos. Constata-se que, no Brasil, em 1960, 70% da população vivia predominantemente em área rural, já em 2000, apenas 20% da população vive em áreas rurais (IBGE, 2006). Isso demonstra que os atrativos e promessas da vida nas cidades provocaram uma imensa transferência de mão-de-obra de um setor para outro. Esse fenômeno deve-se, ainda, à necessidade do capital monopolista em criar quadros de reserva numa sociedade periférica e subalterna que se industrializava.

O processo de esgotamento do desenvolvimento no Brasil, baseado em uma estrutura industrial altamente desenvolvida, mas sem capacidade de auto-

sustentação financeira e tecnológica, fez com que o Estado não enfrentasse esses problemas, “mas se endividasse ou acirrasse o processo inflacionário para sustentar o projeto de crescimento que, além de vulnerável, foi autoritário e excludente” (FLEURY, 2007, p. 1088).

Nos marcos do esgotamento do modelo desenvolvimentista de substituição de importações e com crescentes tensões ao interior do pacto corporativo de sustentação do poder, no final da década de 1970 e durante os anos 1980, “foi sendo gerado um consenso em relação à necessidade de inserção das economias regionais na economia globalizada, tendo como requisitos o controle do déficit fiscal e da crescente inflação, a redução do tamanho do Estado em relação à provisão, bem como sua descentralização, fortalecimento do mercado” por meio da liberalização econômica, aumento da produtividade e flexibilização das relações laborais, decorrente dos processos de internacionalização da economia sob a hegemonia das indicações neoliberais impulsionadas pela globalização (FLEURY, 2004, p. 1088).

Behring e Boschetti (2006) abordam que, por pressão do Estado e do Fundo Monetário Internacional (FMI), as empresas privadas tomaram grandes empréstimos, sendo que 70% da dívida externa tornou-se estatal. Ao Estado brasileiro coube, para amenizar o rombo, cortar gastos públicos, imprimir dinheiro e/ou vender Títulos do Tesouro a juros atraentes. Com isso, as políticas sociais foram fortemente afetadas. A dívida externa aumentou consideravelmente, enquanto a taxa de crescimento na indústria registrava baixos índices, gerando mais demissões do que o mercado de trabalho poderia suportar e criando dificuldade na reabsorção desse excedente gerado.

A emissão de Títulos da Dívida elevou os juros e o governo não conseguiu controlar o forte processo inflacionário. Nestes termos, o país “saltou de uma inflação anual de 91,2%, em 1981, para 217,9% em 1983” (KUCINSKI; BRANFORD apud BEHRING; BOSCHETTI 2006, p. 139).

O Brasil, após várias tentativas de estabilização frustradas, tinha em 1984, uma dívida de 100 bilhões, paralelamente gestava-se um grande movimento social e político, em defesa da democratização das instituições públicas. Assim, nesse

momento, o Brasil administrava ao mesmo tempo a redação da Constituição de 1988 e as tentativas de administração da crise.

Paralelo à crise que se desenvolvia em nível internacional, no Brasil vivia-se o processo de redemocratização, determinado pela figura do Congresso Constituinte, gerando, desta forma, um fortalecimento da esquerda associada aos movimentos sociais. Esse processo é marcado pelo forte tencionamento da garantia de direitos na agenda neoliberal acordada para a América Latina. Com a massificação da participação popular mediante um forte processo de mobilização, resultando em avanços no campo da seguridade social, afirmam-se importantes direitos sociais na Constituição de 1988, em especial a “seguridade social, os direitos humanos e políticos” (BEHRING; BOSCHETTI 2006, p. 141). Mesmo em meio à forte crise econômica em curso em boa parte do mundo a Constituição de 1988 avançou na universalização dos direitos sociais.

O governo Sarney foi a expressão de um governo fraco, incapaz de imprimir rumo econômico e político para o país. A sucessão de planos econômicos fracassados demonstrou a falta de capacidade de mediar os diferentes interesses da política econômica ao retomar o crescimento, a tentativa de um novo pacto social entre trabalhadores, empresários e governo não decolou, deixando o país numa delicada situação de inércia (COSTA, 2006).

A dívida externa foi o grande espectro que assombrou o governo Sarney com a declaração de moratória em 1987. Com isso, o discurso de “tudo pelo social” foi esvaziado com o desvio de recursos que poderiam ser destinados a setores sociais para o pagamento dos juros da dívida externa (COSTA, 2006).

No campo do enfrentamento da “questão social”, o final da década de 1980 pouco significou para o combate à pobreza que assolava o país. As iniciativas governamentais giraram em torno de programas restritos, como o que distribuía ticket de leite para famílias, programas inscritos sob forte apelo clientelista. Dessa maneira, a lógica da política social mantinha-se sob o caráter “compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado” (BEHRING; BOSCHETTI 2006, p. 144). A política social, submetida à política econômica, pouco fez para atender à vasta demanda gerada com os ajustes.

Como resultado da crise e do endividamento nacional, a concentração de

crenda cresceu no país, com isso o empobrecimento generalizou-se. O aumento da demanda por serviços sociais, como direitos, não se expandiu, pois o pífio investimento nessa área não acompanhou o aumento do desemprego, que levou milhões de trabalhadores a buscarem sua sobrevivência na informalidade. Registrou-se, ainda, nessa fase, um incentivo às exportações em detrimento do mercado de consumo interno, contribuindo para o processo inflacionário e de empobrecimento do conjunto da população.

Os anos de 1980 foram, para o Brasil, de uma intensa agudez de problemas, impressos com uma elevada taxa de juros que, em 1982, chegou a 275%, acarretando uma queda na taxa de investimentos internos de 26,9%, além da queda do fluxo de imissão, e um crescimento médio do PIB de 2,3% entre 1981 e 1983, muito abaixo do que o país necessitava para se manter estável (BEHRING; BOSCHETTI 2006). Esse conjunto de fatores provocou um enorme endividamento para o país. As tentativas do Estado brasileiro de se reestruturar ocorreram através de plano após plano, levando a economia à estagnação. Contribuiu, ainda, o ingresso do país no processo de revolução tecnológica em curso, ocasionando a diminuição de inúmeros postos de trabalho.

A extrema desigualdade na distribuição de renda, que vinha caracterizando o Brasil, é incrementada na década de 1980, e converte a pobreza e a desigualdade no tema central da agenda pública, provocada não só pela visibilidade de seu crescimento, mas também pelas pressões da democracia em transição. Draibe (1997) lembra que, nos países que emergiram de regimes autoritários, reforçaram-se as expectativas de reordenamento das políticas sociais. Assim, do ponto de vista institucional, as metas da democratização relacionavam-se à descentralização, à transparência dos processos decisórios e à ampliação da participação. Já do ponto de vista dos valores, a elevação do grau de universalismo, a extensão da cobertura dos programas, a melhoria de efetividade do gasto social traduziram a demanda por ampliação dos direitos sociais.

No Brasil, esse processo materializou-se na Constituição Federal de 1988, que buscou avançar na universalização da proteção e reduzir as desigualdades, em meio a uma forte crise econômica e à adoção das políticas de ajuste na perspectiva de sobrevivência na nova ordem mundial.

No cenário brasileiro em que os direitos sociais foram positivados com a Constituição de 1988, a América Latina sofria uma intensificação das diretrizes neoliberais dadas pelo denominado “*Consenso de Washington*”, praticamente impostas aos governos da região. Os indicativos do Consenso propuseram a redução do déficit público e das funções estatais por meio de um controle monetário estrito e com um intenso processo de privatização dos ativos estatais (BATISTA, 1995). Assim, em outros termos, a consolidação da democracia no Brasil, ao mesmo tempo em que ampliou direitos sociais e de cidadania, gerando uma nova institucionalidade democrática, foi também um processo de redução do papel do Estado e da sua capacidade de investimento e de redistribuição.

Enquanto na América Latina boa parte dos países implementavam as reformas neoliberais, na esteira dos países de capitalismo avançado, percebia-se no Brasil as mudanças constitucionais sinalizarem para outra direção. No campo da proteção social, o modelo inaugurado com a Carta de 1988 imprimiu um formato de proteção alicerçado na busca da cidadania através de sua realização via Estado, consoante a uma nova política social, apoiada pela universalidade na cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela afirmação do dever do Estado na co-gestão governo/sociedade e um arranjo organizacional descentralizado e participativo.

Para Fleury (2004), as mudanças após a Constituição Federal de 1988 foram pautadas no processo democrático da incapacidade das políticas macroeconômicas em superar o ciclo de declínio das taxas de crescimento¹². Notou-se, na variação média do PIB, que foram de 5,3%, entre 1948 e 1978, na segunda metade da década de 1990, essa média ficou por volta de 2,9%, tendo caído para 1,6% entre 1999 e 2004¹³.

Enquanto isso, a riqueza produzida no país multiplicou-se 110 vezes de 1901 a 2000, a desigualdade, verificada pelo coeficiente de GINI¹⁴, teve uma ligeira alta

¹² O fracasso das experiências de crescimento no Brasil no século XX foi a “capacidade de conciliar um ritmo especular de crescimento com a preservação de um dos mais elevados padrões de desigualdade e exclusão social do mundo” (FLEURY, 2004, p. 1088).

¹³ Para a formação das médias apresentadas, não consideramos a nova fórmula aplicada no Governo Lula para recalcular o PIB entre 2000 e 2005, tendo em vista que, com a aplicação da nova fórmula, essa média obteve significativa melhora.

¹⁴ O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini e publicada no documento “*Variabilità e mutabilità*” (italiano: “variabilidade e mutabilidade”), em

desde que começou a ser medida, sendo de 0,5, em 1960, e elevando-se para 0,593 em 2003 (SPITZ; ZIMMERMANN, 2007).

Mesmo com esses avanços há que se registrar que a Carta de 1988, ainda permaneceria, em grande medida, as propostas das elites dominantes, com traços conservadores como a manutenção das prerrogativas do Executivo na emissão de medidas provisórias e interferência direta na ordem econômica. Essa perspectiva indica a disputa de hegemonia e a correlação de forças existentes naquele momento. Os avanços alcançados no âmbito dos direitos refletem nossa concepção sobre proteção social que na esteira de Mota expressam as contradições na sociedade capitalista contemporânea e os:

[...] antagonismos de classe. Independente dos seus objetos específicos de intervenção, essas políticas dependem tanto do nível de socialização da política, conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho, consideradas as particularidades históricas que definem cada formação social (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p.164).

A inovação ficou por conta do desenho constitucional, que garantiu princípios de universalização, responsabilidade pública e gestão democrática. Como resultado da Constituição de 1988, introduziu-se o conceito de Seguridade Social articulando as políticas de previdência, assistência e saúde, e dos direitos a elas vinculados. Nesse momento, no tocante à ampliação de direitos, vale ressaltar a incorporação dos trabalhadores rurais à previdência social e a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) sem a necessidade de contribuição. Além disso, destaca-se o *status* impresso à assistência social, deslocada do caráter de moeda clientelista e de improvisado para o direito social, na figura de Política Nacional de Assistência Social, aliada aos avanços da área da saúde e da política de proteção integral à criança e ao

1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, no qual 0 corresponde à completa igualdade de renda (em que todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (em que uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

Enquanto o coeficiente de Gini é majoritariamente usado para mensurar a desigualdade de renda, pode ser também usado para mensurar a desigualdade de riqueza. Esse uso requer que ninguém tenha uma riqueza líquida negativa. Mais informações sobre o coeficiente GINI, pode ser encontrado em Januzzi, 2004.

adolescente.

A Constituição Federal de 1988 canalizou as demandas para um novo marco legal da proteção social. Inovadora na construção de uma nova institucionalidade democrática, onde se destacou a posição do Estado e seu papel no âmbito das políticas sociais em contraposição à orientação e ditames da nova ordem internacional que, em nome da globalização econômica e da ideologia neoliberal, pregava justamente a redução das funções estatais.

Em 1989, nas primeiras eleições democráticas ocorridas no Brasil após o longo período da ditadura militar, é eleito Fernando Collor de Melo com um projeto econômico, social e político alinhado às indicações da nova ordem mundial. A Constituição Federal de 1988 foi compreendida por esse governo como uma política retrógrada e posta como alvo das reformas neoliberais¹⁵. Essa postura é evidenciada pela demora na regulamentação de leis complementares. O embate contra a Constituição de 1988 é justificado pela necessidade de adequar o Brasil às exigências da conjuntura internacional. Collor viabilizou a abertura comercial irrestrita, ao lado da abertura econômica e do sucateamento do setor público.

Com o *impeachment* de Collor, assume o governo o vice-presidente Itamar Franco. Por meio de um pacote de ajustes e a implementação do Plano Real capitaneado por Fernando Henrique Cardoso, então ministro da economia, a inflação é controlada e vislumbra-se certa estabilidade para o país.

No início dos anos 1990, o Brasil ainda aparentava estar na contramão da onda neoliberal. Mesmo quando o capitalismo internacional entrava em uma de suas ondas recessivas, a economia interna registrava crescimento positivo. Ao contrário do que acontecia em outros países da América Latina, o Brasil afirma direitos de cidadania com a regulamentação de artigos da Constituição de 1988, momento em que as idéias neoliberais passam a intensificar sua ação no país, culminando na eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994. Cardoso, sucessor de Itamar Franco, assume o governo alinhando seu discurso à crise fiscal e à necessidade de medidas severas para fazer frente à conjuntura política e econômica dos anos 1990.

¹⁵ Conforme Costa (2000), o governo Collor não sofreu significativas influências de cunho neoliberal, mas foi um governo marcado por uma matriz conservadora.

As medidas propostas pelo governo de FHC alinham-se ao eixo conservador de diminuição do papel do Estado conforme as indicações dos organismos internacionais conforme apontado anteriormente. Com isso, os princípios democráticos e os direitos afirmados na Carta de 1988 tornaram-se o alvo prioritário para justificar a crise em andamento e a governabilidade do Estado brasileiro.

Cardoso postulou a crise fiscal como sendo de natureza da administração pública. Dessa forma, sugeriu, como meio de superação, a administração gerencial para o Estado. A idéia de administração gerencial passa a permear o ideário do governo propondo fazer o enfrentamento à burocracia e à “ineficiência” estatal. A tese recorrente contempla tornar o “Estado menor, mais ágil e menos oneroso para o conjunto da sociedade, isto é, o setor privado, colocava em questão a capacidade do Estado em ser agente efetivo no processo de reversão do grave quadro social do país” (COSTA, 2006, p. 153). Portanto, a premissa de que o mercado é mais eficiente é difundida no imaginário coletivo como o melhor caminho no processo de esvaziamento do Estado.

O governo FHC colocou a reforma do Estado como elemento essencial para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social. Assim, em 1995 é apresentado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, concentrado no Ministério da Administração da Reforma do Estado sob a condução do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Dentro da proposta de reduzir o Estado eliminando “seus excessos” e suas arestas, Bresser Pereira (1999) sugere três elementos essenciais no plano da reforma: o primeiro busca tornar a economia nacional mais estável, seguido de um Estado mais eficiente e, por último um Estado mais democrático. Com isso, Bresser aponta para um Estado mais capaz de desempenhar seu papel no cenário do mundo globalizado e de economias abertas.

Para Bresser Pereira (1999), um novo tipo de relação entre Estado e sociedade se tornava imprescindível, pois o crescimento em áreas inadequadas, aliado ao aumento extraordinário dos recursos orçamentários e fiscais, em conjunto com o excesso de demandas da sociedade sobre o Estado, “levou-o à crise fiscal, que se expressou na redução, senão no desaparecimento da poupança pública e na relativa

imobilização do aparelho do Estado, com isso, abrindo caminho para a desaceleração econômica ou, nos casos agudos, para a crise financeira, senão para a hiperinflação" (PEREIRA, 1999, p. 75).

Dessa forma, o Estado e o mercado apresentaram-se como instituições com uma relação simbiótica. Estado e mercado são extensão da vida social e a cada momento histórico precisam ser revistos e reformados. Assim, um depende do outro para que possa haver evolução, sendo o Estado uma instituição política por excelência e o mercado a instituição econômica (PEREIRA, 1999).

De Collor a Cardoso, ocorreu a implantação com rigor as propostas de ajuste e de desqualificação do Estado com o argumento de combate ao déficit público e o papel de regulação econômica e social do Estado.

A prioridade do Governo de Fernando Henrique Cardoso pautou-se na execução dos programas de ajuste estrutural vistos como condição necessária e suficiente para restabelecer os equilíbrios macroeconômicos como melhoria das condições sociais. A prática da política macroeconômica buscava aumentar a credibilidade da economia nacional no mercado internacional, por meio de medidas de estabilização e ajustes, ainda que "à custa do crescimento econômica e da redução do volume de recursos públicos destinados às políticas de investimento e distribuição de riquezas" (FLEURY, 2004, p. 1090).

Giffin (2007, p. 1492) observa que os "ajustes estruturais visaram a estabelecer uma moldura de racionalidades econômicas [...] que conformam uma matriz literalmente universal para supervisionar tanto a estabilização como a integração global de economias periféricas". Segue a autora destacando que a imposição da reforma pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo BIRD em países periféricos deu-se para garantir o pagamento da dívida externa. Enquanto isso, nos países centrais, a necessidade de diminuir gastos públicos com programas de austeridade e desregulamentação das economias foi colocada como essencial para assegurar a concorrência no mercado global. Conforme a autora, no discurso do FMI e do BIRD, não existem alternativas para superar a crise, senão por esse caminho.

De acordo com Giffin (2007, p. 1492), a estratégia espelha a ideologia do modelo hegemônico do capitalismo do final do século XX, "cuja função é reduzir

qualquer resistência ao processo através da sua representação como muito benéfica e inevitável”. Assim, busca-se deter novos caminhos e forças políticas na construção de um novo patamar de cidadania, com igualdade e justiça social.

Em muitos países subdesenvolvidos, a situação da dívida externa foi colocada como razão principal das reformas. Todavia, a privatização de empresas estatais representa, também, a desnacionalização de controle sobre recursos antes públicos e entidades de comunicações, altamente rentáveis. O Brasil é um grande exemplo desse processo. Os anos de 1990 conferiram uma privatização generalizada dos setores de siderurgia, bancos estaduais e telecomunicações, incluindo o sistema nacional e todas as operadoras estaduais de telefonia fixa e móvel.

Os motivos são postos ao tempo que o Estado assumia novos e necessários papéis de coordenação e controle, como a promoção do desenvolvimento tecnológico e científico, a afirmação dos direitos sociais nas áreas de educação, saúde, cultura, previdência e trabalho, a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural do país, a promoção de sua competitividade internacional e o controle de seus fundamentos macroeconômicos. Passava, também, a incentivar tarefas de produção e/ou de fortalecimento de bens e serviços que o setor privado ou as entidades públicas não-estatais do terceiro setor têm melhores condições de realizar (PEREIRA, 1999).

As condições e os programas prescritos para a estabilização e ajuste estrutural do FMI provocaram redução substancial da autonomia nacional na configuração das políticas, seguidas pelo desemprego e diminuição de salários, como também das medidas de proteção social, em especial os subsídios ao consumo, agravando ainda mais a situação de pobreza no país.

A necessidade de o país sair de um processo de hiperinflação contribuiu para a mobilização de forças políticas para a implementação de ajuste. Com os acordos de reescalonamento da dívida, o governo adota as recomendações dos organismos internacionais, principalmente a redução das despesas públicas, diminuição da taxa de inflação, compressão dos salários e venda de empresas estatais.

A persistência neste modelo de política macroeconômica centra-se na sustentação da estabilidade sendo vista como essencial para o crescimento sustentado. Essa medida aparece como positiva, quando verificada a redução da inflação, cuja taxa

média foi de 548% na década de 1990. Entretanto, a manutenção da inflação, por meio desse modo de política, se expressa de forma invertida com a dívida pública e externa, pois no período correspondente a dezembro de 1994 a junho de 2002, a dívida líquida do setor público no Brasil passou de R\$ 192 bilhões (28,1% do PIB) para R\$ 709 bilhões (55,9% do PIB). Esse aumento relativamente grande deu origem a inquietações quanto às perspectivas do endividamento público do país (VERSIANI, 2003).

Para sustentar a política macroeconômica, tornou-se necessário incorporar as orientações dos organismos internacionais, especialmente do FMI e do BIRD, consubstanciados no “*Consenso de Washington*”. É a partir dele que se projetou a reforma do Estado, com a redução dos gastos públicos, e se inaugurou um novo modelo de provisão social. Nesse momento, as políticas sociais são colocadas no centro do debate com incisivos ataques.

A reconfiguração das políticas sociais brasileiras nesse período fez com que o Estado transferisse para o setor privado a responsabilidade de desenvolver programas e projetos sociais para atender as demandas dos cidadãos (KAMEYAMA, 2000).

Conforme Kameyama (2000, p. 246), as significativas mudanças ocorridas na política social dirigiram-se na “descentralização dos programas e projetos de caráter social, participação da comunidade, adoção de um novo modelo de assistência social, implantação de programas e projetos auto-sustentáveis, parcerias, implantação de programas do tipo renda mínima, bolsa-escola e filantropia empresarial”.

Para o setor empresarial, essa nova modalidade de atenção ao social surge como campo de oportunidades para aumentar a lucratividade por meio de ações filantrópicas ou da responsabilização de seus funcionários para o exercício de trabalhos voluntários, que, direta ou indiretamente, agregam valor a suas marcas e produtos.

Nesse viés, o Terceiro Setor, surgido dessa transferência de serviços do Estado para o setor privado e para as chamadas ONG, opera a instauração de uma nova institucionalidade para as políticas sociais, conduz as demandas subalternas ao enquadramento em níveis de pobreza, seguindo a tendência de focalização e investimento em grupos de maior risco ou mais vulneráveis dentre os pobres.

É nessa onda que no governo FHC o Sistema de Proteção Social Brasileiro sofre considerável redução do gasto público e da oferta de serviços em áreas sociais básicas. A perspectiva impressa pauta-se na gestão privada de financiamentos públicos e a permanência de solidariedade hierarquizada e moralista (YAZBECK, 2002). A universalização dos direitos sociais cedeu lugar para a focalização, fortalecendo-se de forma contundente a mercantilização dos direitos sociais (SIMIONATTO, 2008).

A preocupação do governo consistia na tentativa de implantar um novo padrão regulatório para a situação social, por meio de propostas governamentais de reforma da previdência social. A partir de 1994 surgiu a tendência para um sistema de proteção social através da previdência social, apresentando “distintas lógicas na sua articulação com a dinâmica macro-econômica”, redefinindo-se, dessa maneira a articulação entre políticas econômicas e sociais. Assim, de um lado encontra-se o subsistema de proteção social relativo aos benefícios sociais securitários – e, portanto, contributivos; de outro, o subsistema relativo aos benefícios sociais assistenciais – e, portanto, redistributivos, financiado com recursos do orçamento fiscal. Essa política consistia na articulação entre políticas econômicas e políticas sociais (COHN, 2000).

Em 1994, quando assumiu o poder, FHC definiu a agenda do debate público para tais problemas, mas que demonstraram incapacidade de inovação na forma de se enfrentar a “questão social” no Brasil.

A situação social foi sendo concebida como uma série de “problemas sociais” a serem enfrentados de forma isolada e desarticulada entre si. Reproduz-se assim, a concepção segmentada da “questão social” e, em decorrência, a formulação e implementação de políticas sociais setorializadas sem um projeto para a sociedade que as articula-se e imprime um sentido político ao seu conjunto. Em vez de enfrentar a pobreza por uma ótica estrutural para a sua superação, a concepção oficial foi de aliviar a pobreza dos grupos socialmente mais vulneráveis (ABRUCIO, 2003).

Somente em 2001, passou-se a considerar a necessidade de uma “Rede de Proteção Social no país, cuja ênfase incidiu sobre a Política de Assistência Social através dos Programas de Transferência de Renda” (DI GIOVANNI, 2005, p.27). Nos programas implantados no período, o desenho fundante pautou-se na transferência

monetária às famílias como um incentivo para acesso à outras políticas mediante uma série de contrapartidas.

A configuração de perfil despolitizado e refilantropizado para as Políticas Sociais Brasileiras no qual a pobreza ocupou o "lugar da não política" onde foi "figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da Filantropia" (TELLES, 1998, p15).

Esses contornos impressos à política social no governo FHC, são reproduzidos no governo Lula, a partir de 2003, mesmo sob novo discurso, a política social continuou submetida à política econômica. Ainda que, com a criação em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e as ações desse ministério estruturadas em três grandes linhas (SIMIONATTO, 2008).

A primeira com a Política Nacional de Assistência Social focada no desenvolvimento de programas de proteção social em dois níveis: a) proteção social básica voltada á socialização da família e do indivíduo com programas de Atenção Integral à família, Agente jovem e Benefício de Prestação Continuada; b) proteção social especial – desenvolvimento de ações de orientação e apoio sócio-familiar. Na segunda a política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com o Programa Acesso à Alimentação que envolveu e envolve uma série de ações desenvolvidas nos estados e municípios que em 2006 ganhou novo impulso com a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar. E na terceira, a ênfase nos programas de renda mínima com destaque em reformulações e unificações de programas criados no governo FHC (SIMIONATTO, 2008).

Na área Previdência as reformas ocorridas indicam a clara mercantilização da proteção social promovida pelo mercado para os trabalhadores que podem comprar a segurança da aposentadoria, verificando-se o mesmo caminho na área da saúde. As contra-reformas da previdência ocorridas em 1998, 2002 e 2003, as duas primeiras no governo FHC e a outra no governo Lula, restringiram direitos, reforçaram a lógica do seguro, reduziram o valor dos benefícios, abriram caminho para a privatização e para a expansão dos planos privados, para os fundos de pensão, ampliaram o tempo de trabalho e de contribuição para se obter a aposentadoria (GRANEMANN, 2006).

A inovação ficou por conta da “Política Nacional de Assistência Social ao conceber uma nova lógica de concepção planejamento e gestão” substanciada no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (TAPAJÓS, 2006).

Na denominação do modelo de Proteção Social¹⁶ no corpo da LOAS, considera-se como sendo o conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios para prevenir e reduzir o impacto das situações de vulnerabilidade e risco, na direção do desenvolvimento humano e social, e dos direitos de cidadania (BRASIL, 2005).

O desdobramento dessa designação consiste em proteção social básica e proteção social especial¹⁷, esta de média e alta complexidade. A Proteção Social Básica designa prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou de privações (ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos), e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2005).

A organização da proteção social básica e da proteção social especial dá-se com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2003, com o “reconhecimento das condições peculiares de desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens, considerando as dimensões históricas, sociais e culturais de

¹⁶ Para um maior detalhamento do conceito de proteção social presente na Política Nacional de Assistência Social, vide título I. Proteção Social, da Norma Operacional Básica que institui o Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005).

¹⁷ A Proteção Social Especial objetiva prover atenções sócio-assistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e /ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São considerados serviços de média complexidade aqueles voltados a famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Estes serviços requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada, com acompanhamento sistemático e monitorado. São considerados serviços de alta complexidade aqueles voltados à proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar ou comunitário (BRASIL, 2005). NOB SUAS

cada faixa etária” (MDS, 2008), sendo considerados nos novos paradigmas da proteção social.

Com isso, tem-se a criação dos Centros de Referência de Assistência Social e do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), substanciados pelo Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF), com vistas a promover “ações continuadas da Assistência Social”, passando a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo governo federal.

A criação dos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), integrante do Sistema Único de Assistência Social, contribuiria com o novo marco institucional da Assistência Social no Brasil, ao articular ações da proteção social especial e de média complexidade, responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva (MDS, 2008).

Nesse cenário a política de Assistência Social vem sendo colocada como principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades e de respostas às expressões da “questão social” com o abandono dos princípios universalizantes da proteção social que deveriam ser garantidos pelo conjunto das três políticas – Saúde, Previdência e Assistência.

Diante da conjuntura atravessada pelo conjunto das políticas adotadas pelos governos no Brasil, recorre-se, cada vez mais, à assistência social como via de atenção a certos extratos das classes subalternas, onde se consolida o caráter dual da proteção social: de um lado, apela para a ampliação da assistência e, de outro, para a diminuição da intensidade protetora ao promulgar seletividade de serviços sociais. Nesse contexto, ganham destaque os programas de renda mínima, como respostas à emergência de novas necessidades sociais, principalmente associadas à mudança do mercado de trabalho, desencadeadoras de uma taxa de desemprego desconhecida até então, e em alguns casos, ampliadas na década de 1990 (STEIN, 2005).

Esse momento é caracterizado como modernização do capitalismo na sua onda recessiva mais longa, que buscando desenvolver estratégias para continuar a super-exploração da força de trabalho, a manutenção da ordem social e, com isso, a

dominação aos países subdesenvolvidos, garantindo, assim, uma razão básica para a classe trabalhadora subalterna e desempregada.

SEÇÃO II

2 O DEBATE SOBRE OS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA E SUAS EXPRESSÕES NA REALIDADE BRASILEIRA

2.1 O MARCO DAS PROPOSTAS DE RENDA MÍNIMA

A concepção de justiça social¹⁸, pensada para oferecer condições dignas de vida para o conjunto da população, permeia a história ocidental, mesmo apesar das contradições postas pelo sistema dominante ao se demonstrar tão avesso à virtude de dar a cada um aquilo que é seu segundo o princípio da igualdade. Todavia, a igualdade não pode ser meramente um termo ilustrativo como ocorre na sociedade atual.

A justiça social ancora-se em três formas de igualdade¹⁹: na igualdade formal, na igualdade material e na igualdade moral, que juntas materializam as condições objetivas capazes de promover ao conjunto dos homens a vida digna e a “eqüidade”, mudando a história de subalternidade e exploração presente na sociedade capitalista (ROUSSEAU, 2000).

Sabe-se, porém, que esse elemento esteve e está presente há muito tempo entre homens que pensaram e pensam a construção de uma sociedade mais justa para

¹⁸ Tendo em vista o conceito dinâmico de justiça social e a expressão ser de domínio público, a concepção assumida reconhece-a diretamente ligada ao direito natural e sua vinculação com a noção econômica ao situá-la à distribuição da renda ou riqueza; aumento do nível de renda das massas; diluição progressiva das diferenças de classe; fazer com que um número cada vez maior de pessoas participe da propriedade dos meios de produção e do consumo de bens.

¹⁹ Igualdade formal: relação de igualdade entre indivíduos e/ou grupos sociais, que se estabelece por meio de categorias abstratas (humanidade, dignidade, cidadania, etc.), e que geralmente se define por leis que prescrevem direitos e deveres. Igualdade material: relação de igualdade entre indivíduos e grupos sociais, e que se estabelece pela mediação de condições concretas, assim como as que asseguram a cada indivíduo a plena satisfação das suas necessidades. Igualdade moral: relação entre os indivíduos em virtude da qual todos eles são portadores dos mesmos direitos fundamentais que provêm da humanidade e definem a dignidade da pessoa humana (ROUSSEAU, 2000).

se viver. Dentre as contribuições diversas dessa doutrina²⁰, destaca-se a primeira proposta de uma renda mínima apresentada em 1795, por Thomas Paine, ao elaborar o texto chamado *Justiça Agrária*. Neste, o autor expressa sua preocupação com a evolução da vida civilizada²¹ e ao mesmo tempo, busca meios para atenuar o mal que ela produz. Aliado a isto, aponta que o objetivo derradeiro de toda a legislação deveria se pautar em minorar as conseqüências que a civilização produz, como meio de garantir a justiça social (PAINE, 2002).

No ensaio, o autor retoma os temas da pobreza e da desigualdade desenvolvidos em *Os Direitos do Homem*. O ponto de partida relaciona a incompatibilidade entre a propriedade privada e a justiça social, mas que, através de legislação, este antagonismo pode ser, se não superado, mas diminuído. Com isso, o autor propõe a criação de um fundo público para reembolsar todas as pessoas de suas perdas da “herança natural”²², por meio da introdução do sistema de propriedade fundiária” (PAINE, 2002, p. 169).

A compreensão das carências humanas ou da pobreza, nesse contexto, é produto do estado civilizado, mas mesmo submetendo pessoas a tal condição, são inegáveis as proficuidades do conjunto de características próprias à vida social coletiva, como, por exemplo, as “vantagens da agricultura, das artes, da ciência e das manufaturas” inexistentes no estado natural (PAINE, 2002, p. 173).

Para Paine (2002), não podemos jamais regredir de um estado civilizado para o natural, mas somente o inverso é possível, como a história nos apresenta. Os recursos adicionais adquiridos com a agricultura, as artes e a ciência corroboram para um país oferecer melhores condições de vida às pessoas. Portanto, torna-se necessário

²⁰ A concepção de renda mínima é percebida, pela primeira vez, na obra *Utopia* de Thomas More em 1516, porém trata-se de um texto fictício sem valor teórico, mas que alguns autores recorrentemente citam-no como marco.

²¹ O autor faz uma reflexão da civilização ao questionar se esta trouxe mais benefícios ou prejuízos à felicidade geral do ser humano, diz que se pode ficar fascinado com as aparências esplêndidas, contudo, por outro lado, ficar chocado com a extrema miséria. Além disso, o mais influente e o mais miserável da raça humana podem ser encontrados nos países denominados civilizados. Dessa forma, o autor demonstra por meio de uma apologia ao estado natural e primitivo, citando como exemplo tribos indígenas, onde não há nessas sociedades nenhum espetáculo de miséria humana que a pobreza e a necessidade apresentam aos nossos olhos em qualquer cidade.

²² O autor baseia-se no que diz ser o princípio dos direitos do homem, ou seja, na liberdade e na igualdade, não sendo possível na última haver gradação nas coisas às quais se aplica, mas muitas vezes mal entendida e, portanto, violada.

preservar esse estado das coisas, ou seja, o espaço que um homem precisa para produzir sua sobrevivência no estado civilizado é dez vezes menor do que no estado natural, mas a perda de terras coletivas não deve piorar a condição do homem se ele tivesse nascido no estado natural.

No estado natural, a terra não cultivada era propriedade comum da humanidade. Nesse sentido, todo homem teria nascido com direito à propriedade juntamente com o resto de seus pares: um proprietário vitalício com direito ao solo e todos os produtos animais, vegetais e minerais sobre ele existentes.

Assim, como é “impossível separar da terra as benfeitorias proporcionadas pelo seu cultivo, o conceito de propriedade fundiária²³ surgiu dessa conexão inseparável. Entretanto, é verdade que somente o valor das benfeitorias, e não da terra em si, é propriedade individual” (PAINE, 2002, p. 174).

Por essa razão, Thomas Paine compreende que todo o proprietário de terras cultivadas deve à comunidade um aluguel pelo uso da terra, que deve compor um fundo indenizatório a todos os homens, proprietários ou não.

O autor, ao salientar que a propriedade fundiária surge apenas por causa do seu cultivo²⁴, já que as benfeitorias são inseparáveis da terra, porém, não foi o homem que criou a terra, embora possua o direito natural de ocupá-la, não tendo o direito de delimitar como sua propriedade eternizando qualquer parte dela (PAINE, 2002).

Com isso, o autor propõe um plano que tributa os proprietários de terras, cria um fundo para reunir os recursos originários do tributo e repassá-los ao conjunto de homens sem distingui-los de proprietários ou não. Nesse sentido, persegue-se o objetivo de justiça sem expropriar os proprietários de suas convenções, mas garantindo que “nenhuma pessoa deva viver em condições piores do que as que teriam se tivessem nascido em um estado natural [...] isso só pode ser feito, subtraindo-se da

²³ Lembremos que, nos estudos de Lewis Henry Morgan ampliados por Engels (2002) em *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, a propriedade privada só passa a existir com o cultivo da terra, pois no estágio pré-histórico de cultura (estado selvagem e barbárie) e no pastoreio, a terra era propriedade comum das tribos nômades e dos pastores.

²⁴ É através do cultivo da terra que passam a existir as primeiras formações da divisão social de classes, ainda nas organizações sociais menos complexas, teremos as primeiras formações baseadas na Sociedade rural estamental, dividida em três estamentos ou ordens sociais, cada qual com uma função: o clero, incumbido da oração, a nobreza, responsável pela defesa, e o campesinato (servos), com a atribuição voltada unicamente ao trabalho e ao cultivo da terra.

propriedade uma porção de valor equivalente à herança natural que ela absorveu” (PAINE, 2002, p. 177).

Contudo, o homem é herdeiro de uma propriedade natural – a terra, assim como do ar e da água. Porém, ao “perder” o direito sobre a terra, ao criar a propriedade artificial²⁵ expropriando grandes parcelas de homens da utilização do solo como herança natural e coletiva, os proprietários devem aos não proprietários e também a eles mesmos um quanto pelo uso privado da terra. Nessa acepção, temos a elaboração de um primeiro plano, aliado aos preceitos da justiça redistributiva, assegurando efetivamente uma renda mínima para cada homem ou mulher de qualquer estado, por seu direito de igualdade material. Não sendo possível atribuir a cada homem um quanto de terras para produzir, lhe cabe um equivalente.

Essa concepção de Paine certamente é condenada pela análise de Adam Smith, que considera o indivíduo como motor da sociedade, sendo o homem responsável por sua riqueza a partir do seu empenho pessoal. Assim, Smith condena qualquer restrição ao trabalho. De certo, a idéia de renda mínima também é atravessada pelo juízo de Smith em sua profetização.

Em 1848, Joseph Charlier publicou um livro denominado “Solução para o problema social”. O assunto da obra tratava de um dividendo territorial, ou seja, uma pequena renda paga pelo município a todos os cidadãos como expressão do direito de todos à terra e aos recursos naturais, compreendido como contrapartida da apropriação privada da terra. Charlier buscou inspiração em Charles Fourier, que escreveu sobre o direito incondicional de todos os pobres viverem em albergues como forma de rendimento igual a estes desprovidos de propriedade. A concepção de Charlier se assemelha ao que John Stuart Mill apresenta nos “Princípios de economia política”, publicado em 1849. Ambas têm em comum a idéia de um rendimento universal concedido a todos e não só aos pobres.

Para Paine, o dever de justiça estava contido na igualdade material sobre a égide da “eqüidade”, ao propor que todos os homens, por sua natureza comum, tenham

²⁵ A propriedade artificial é definida por aquilo que é produto da invenção dos homens, ou do produto da força de trabalho de homens e mulheres.

um mínimo de garantias de acesso à renda para garantir-lhes dignidade, não como auxílio, mas como dever por terem desistido de sua herança natural.

A elaboração de Paine não impetrou para a época, mas serviu de inspiração para muitas das políticas de renda mínima em torno do mundo. Certamente, não mais embasadas no desenho original, mas com objetivo semelhante. No entanto, a idéia, ao longo dos anos, sofreu uma verdadeira metamorfose, seguramente, para atender as demandas cíclicas da atual fase do capitalismo.

O século XX, sem sombra de dúvidas, foi um século de grandes transformações no campo das relações entre Estado e sociedade, principalmente no Pós-Primeira Guerra, como visto no capítulo anterior. Destas transformações novas demandas são impostas à ordem dominante. Por via de regra, o capitalismo, ao manter sua dominação, precisou e precisa redistribuir pequena parte da produção das riquezas socialmente construídas. Desta forma, vê-se nessa janela historiográfica dos últimos oitenta anos uma quantidade de políticas sociais sendo implementadas, ora por via da luta da classe trabalhadora e de camadas subalternas, ora por via da concessão para garantir a manutenção da ordem instituída.

O Círculo de Cambridge, logo após a Primeira Guerra Mundial, iniciou debates de como compatibilizar os ideais de liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia a partir de alternativas que pudessem atender a todos em suas necessidades. Assim, surgem, na década de 1930, as primeiras propostas. Porém, os primeiros sinais são impressos com os sistemas de bem-estar social na Europa. A idéia disseminada com base no “Relatório de Beveridge²⁶ que influenciou diversas nações estava relacionada à necessidade de extensão da segurança econômica a toda a população” (STEIN, 2005, p. 87). O Relatório norteou-se pela possibilidade de interrupção ou aniquilamento da capacidade produtiva, com isso a conseqüente miséria. O sistema de seguro instaurado desenvolveu-se em três direções: 1) “ampliação da cobertura de forma a incorporar todas as pessoas excluídas;” 2) “direito de assistência sanitária;” 3) “interação entre os sistemas com medidas ativas de

²⁶ O modelo beveridgiano previa uma política social integrada, igualitária e global, associando seguro e assistência, no sentido de garantir segurança social em todas as fases da vida (PEREIRA, 2000; STEIN 2005).

emprego, significando a extensão dos riscos cobertos e fundamentalmente, na instauração de uma renda mínima” (STEIN, 2005, p. 88).

Dentre um conjunto de políticas sociais direcionadas principalmente à previdência, assistência, trabalho, saúde, educação e etc., passar a existir uma categorização dentro da assistência denominada de políticas de renda mínima. Essa, por sua vez, aparece nos mais diversos países e com múltiplos desenhos e objetivos, os quais direcionam a um *mix* de interesses.

Traços definidores das formas e sistemas de proteção social, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados, implica sempre uma transferência de recursos sociais, seja sob a forma de esforço, trabalho, ou seja, sob a forma de bens e serviços, ou sob a forma de dinheiro (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004).

Percebe-se que a idéia de uma renda mínima tem permeado diversos projetos políticos desde o desenvolvimento das primeiras experiências efetivas na Europa, sobretudo com os novos assentamentos do capitalismo contemporâneo.

No século XX, a idéia é retomada por Joan Robinson, Abba Lerner e James Meade integrantes do Círculo de Cambridg, que, em 1930, propõem sua concepção no programa do Partido Trabalhista britânico; na década de 1960 por James Tobin, e em 1972 a idéia de Tobin é incluída no programa de governo de George McGovern, nos Estados Unidos, e Jan Tinbergen em 1969. No entanto, somente na década de 1980 será desenvolvido um amplo debate internacional surgente nos países europeus substanciado com a criação da *Basic Income European Network* (BIEN), onde se têm desenhos de renda mínima desenvolvidos com rigor (SUPLICY, 2002; VAN PARIJS, 2002; STEIN 2005; VAN PARIJS; VANDERBORGHT 2006). No contexto do desenvolvimento da crise do capitalismo, mediante grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004).

O debate internacional sobre uma renda mínima baseada na transferência monetária toma fôlego após a Segunda Guerra como meio de garantir uma renda mínima a famílias desamparadas, vivendo abaixo da linha da pobreza, embora países como a Dinamarca já o tenham implantado em 1933, mas é no Pós-Segunda Guerra que países como Inglaterra (1948); Alemanha (1961); Holanda (1963); Bélgica (1974);

Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); França (1988), dentre outros membros da UE, implementam políticas deste gênero como direção recomendada a todos os países membros da OCDE (LAVINAS; VERSANO, 1997).

Os programas de renda mínima assumem duas perspectivas centrais no debate: a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera a renda mínima como mecanismo compensatório e residual eficiente no combate à pobreza; b) e outra perspectiva de natureza progressista/distributiva que considera os programas de renda mínima um mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como política de complementação; nos dois eixos, a direção assumida conduz para um mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego.

A proposta inicial de renda mínima que surge nos países europeus, denominada de “renda básica de cidadania, no início do debate é entendida como renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem existência de contrapartida” (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006, p. 35). Dessa forma, busca-se assegurar o sufrágio universal de uma renda mínima como protoforma de cidadania.

O desenho de um programa de renda mínima varia nas mais diversas características de um país para outro, seja do ponto de vista das restrições às famílias-alvo, com condicionalidades de idade, tempo de residência, contrapartidas ligadas a trabalhos compulsórios ou à busca deles; ou ainda de quanto é transferido; tipo de cobertura; prazo de recebimento ou não; se complementar a serviços sociais ou não, sendo paga pelas esferas subnacionais ou diretamente pelo governo central.

Euzéby (1991 apud LAVINAS; VERSANO, 1997, p. 4) distingue pontos em comum entre os modelos, ou seja:

- a) ser universal, destinando-se a todos que se encontram em situação de necessidade, decorrente de insuficiência de renda; b) ser um direito subjetivo, isto é, atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado; c) ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho; e d) ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja ela individual ou familiar.

Na Europa, uma característica básica compartilhada por todos os sistemas de renda mínima, segundo Euzéby (1991, apud LAVINAS; VERSIANO, 1997, p. 4), é que esses programas são compreendidos “como renda complementar, que vem fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do atual sistema de proteção social, uma espécie de rede última de proteção que impediria maior evasão em direção à pobreza”.

Normalmente, os desenhos dos programas buscam mapear a configuração dos recursos disponíveis à família, sendo os oriundos do trabalho, benefícios sociais (auxílio moradia – bastante comum em alguns países europeus). Tendo aí a soma de um valor que é diminuído de um teto estipulado, a diferença entre soma dos itens e do teto será o valor pago na grande parte dos modelos de renda mínima, tal como acontece na França e Alemanha. O teto estipulado leva em consideração o número de pessoas vivendo na casa, número de crianças, inativos e idosos (LAVINAS, 1998; VAN PARIJS, 2002).

Lavinas e Versiano (1997, p. 5) apontam para a concepção relativamente universal quanto ao papel da renda mínima no cerne das políticas sociais que vêm sendo questionada pelas mudanças em curso no mundo do trabalho. Assim, os autores destacam duas questões que estendem e imprimem novo vigor a esse debate:

- a) a percepção de que o emprego formal e protegido, vinculado a um determinado tipo de sistema de seguridade, é privilégio de um contingente pouco numeroso e decrescente da população ativa, em razão da flexibilização dos postos de trabalho e da sua supressão; e b) a constatação de que altas taxas de desemprego são um dado estrutural a exigir medidas radicais para sua solução, como a redução do tempo de trabalho para todos e, conseqüentemente, a instituição de novas formas de distribuição do trabalho.

Dentro do debate existem três posições em questão, uma delas defende a incondicionalidade de uma renda de subsistência ou de cidadania, ao estabelecer um mínimo de renda a todo indivíduo, sem que lhe seja exigido contrapartidas. A segunda posição desconsidera a anterior ao afirmar que uma política de renda mínima precisa constituir-se com condicionalidades para não desmotivar o trabalho e sua degradação, servindo também à redução dos salários e dos direitos pertinentes, estendendo-se ao

assistencialismo. Está idéia é apresentada por Castel, ao desenvolver argumentos em torno de uma falta de identidade com o trabalho (LAVINAS; VARSIANO, 1997).

Um terceiro emprego contempla as limitações da renda mínima como política de combate à pobreza e ao aumento da desigualdade. Defende a “ampliação da proteção social indispensável em bases mais solidárias e universais, não subordinadas ao exercício de uma atividade formal que implica automaticamente adesão a um sistema de contribuição”. O contexto é que a universalização do direito à saúde, habitação, aposentadoria e outros direitos sociais mínimos deve prevalecer, propiciando uma reforma substantiva da previdência, de modo a implantar um sistema não excludente (Euzéby1996, p.284 apud LAVINAS; VARSIANO, 1997, p. 7).

Van Parijs (1993, p. 78), aponta para o dinamismo do capitalismo que propicie, no sentido estrito, o ideal de (re)distribuição mediante uma renda básica incondicional em dois eixos. O primeiro, em forma de serviços educativos ou de saúde gratuitos. A segunda parte desta renda incondicional poderia ser dada em espécie. Mas devendo-se considerar formas de uma renda monetária, ou seja, poderia se aperfeiçoar com os múltiplos tipos de rendimentos que existem na sociedade de mercado: “rendimentos de poupança, rendimentos do trabalho, rendimentos de investimentos e também de algumas transferências complementares a pessoas em situações peculiares, como, por exemplo, pessoas deficientes”. Assim, com o progresso da produtividade e o dinamismo do capitalismo, esta renda básica poderia aumentar gradualmente em termos absolutos e em termos proporcionais ao produto total, com isso, compondo uma receita disponível para a população, “com salários e benefícios reduzidos ao papel de dinheiro para pequenos gastos, um pequeno rendimento adicional marginal” como forma de garantir às massas empobrecidas acesso ao mercado de consumo.

Em outra perspectiva, ainda liberal, a defesa apóia-se na direção de conceber maior autonomia às pessoas com a adoção da renda mínima como mecanismo de proteção social, aí destinada a todos os cidadãos, enquanto entende-se o modelo de Estado de Bem-Estar tradicional como um conjunto de políticas estigmatizadoras, uma vez, que a transferência aos pobres cessa quando esses superam as condições que os conduziram ao benefício, podendo causar uma

“armadilha na qual pessoas com baixa qualificação permanecem presas” (VAN PARIJS, 1993, p79).

Portanto, para o autor, esses mecanismos de assistência são pouco eficientes e não servem para romper os laços de dependência, pois não afirmam direitos de cidadania. Segundo ele, pautados na lógica de mercado, ao assumir que, mesmo com sua proposta de renda mínima, os mecanismos de mercado não podem ser refutados, educando a população a usar sistemas monetários, e assim, ampliando seus rendimentos como forma de garantirem acesso por independência aos serviços oferecidos pelo mercado e não depender da “benesse” do Estado.

Salienta o autor que essa concepção foi a essência da inspiração que o levou junto com outros autores a defender uma proposta de renda mínima desde 1980. A renda mínima, conforme o autor, apresenta-se como “estratégia radical, mas realista, sustentável, de luta contra a “exclusão” social, e era também um instrumento para criar gradualmente, dentro do capitalismo na nossa sociedade e no nosso mundo, o ideal da emancipação da dominação, o fortalecimento dos mais fracos e da liberdade real para todos (VAN PARIJS, 1993, p. 79).

O exemplo clássico de renda mínima incondicional é percebido desde o início de 1980 no estado norte-americano do Alasca, tendo como começo uma renda modesta e chegando, em 2001, com U\$\$ 2 mil anuais individuais²⁷. Este valor é significativo, por exemplo, para uma família com cinco integrantes, ao passo que a soma do benefício desta família potencializa o poder aquisitivo da mesma. Mas a experiência do Alasca é peculiar às idéias que permearam a história e a necessidade de buscar mecanismos para superar a pobreza. Tendo em vista a origem desse benefício encontrar-se na exploração do petróleo e nos *royalties* pagos àquele Estado, por meio da criação de um fundo, com participação popular, e a utilização dos juros do fundo transformados em dividendo anual para os moradores do Alasca, garantindo assim meios de preservá-lo e afiançar o mesmo direito às gerações futuras. Sendo assim, o Alasca é o único exemplo de um Fundo permanente (*Alasca Dividend Found*) que garante uma renda mínima universal num nível não modesto (VAN PARIJS 1993;

²⁷ Se transformarmos a cota paga a cada cidadão do Alasca em reais com a cotação do dólar no Brasil em dezembro de 2001, teremos o valor de R\$ 4.640,00 por pessoa.

SUPLICY, 2002; SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004; VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006).

Um segundo exemplo de renda mínima existente em alguns países desenvolvidos trata-se de um modelo liberal de tipo condicional que garante um mínimo para todos, superando um sistema de seguro social. Oferece contribuições e benefícios pautados na contribuição, esse modelo garante a todos uma renda, inclusive para os que não contribuíram (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004), determinado pela situação familiar da pessoa. O ponto forte desse modelo é a complementação, porém este não se aplica, em hipótese alguma, aos riscos, tampouco ao direito individual. Portanto, atende apenas a um conjunto de famílias que tenham rendimento inferior ao nível oficial de pobreza. No caso de não contribuição prévia, a pessoa se submete a aceitar um emprego ou outra forma de integração social, esse benefício não é concedido caso a pessoa não aceite trabalhar. Este modelo vinculado ao nível de rendimento e à disposição ao trabalho foi incentivado anterior à criação da União Européia (UE). Dos quinze países que compõem a EU, treze desenvolvem esse modelo de renda mínima. O último a introduzi-lo foi Portugal em 1997, enquanto que a Grécia e a Itália não aderiram a essa proposta. Na Bélgica, por exemplo, uma pessoa sozinha pode receber até U\$\$ 600 por mês e um casal até U\$\$ 800 mês (VAN PARIJS, 2003; LAVINAS, 2001).

Na Europa, ainda podemos identificar um outro modelo de renda mínima, o qual se compõe de uma renda incondicional, mas dirigida a duas faixas etárias. A primeira destina-se a pessoas com idade superior a 65 anos, independente da situação sócio-econômica familiar, pois se trata de uma pensão básica. Noutro grupo, os jovens, menores de idade, independente da situação social e profissional e da renda dos pais. No Brasil, o salário família²⁸ assemelha-se ao segundo grupo, porém cabe lembrar que esse benefício no Brasil destina-se apenas para pais empregados, e o valor transferido é insignificante na composição da renda familiar.

²⁸ O salário família — contribuição paga pelas empresas (deduzida da carga tributária) — que se constitui numa transferência ínfima de renda aos trabalhadores do setor formal com filhos em idade pré-escolar ou escolar. Jamais funcionou como incentivo financeiro à manutenção das crianças na escola, tampouco serviu como bolsa de estudo. O valor mensal desse benefício é função do nível salarial, variando de R\$ 8,00 para os salários mais baixos a alguns centavos para aqueles que ganham mais de 20 salários mínimos (LAVINAS, 1998).

Uma quarta e última classe de renda mínima, mais recente, acontece em vários países com sistemas de impostos restituíveis. Ou seja, consiste numa redução de impostos para aqueles que pagam uma pequena importância de impostos ou mesmo para aqueles que não pagam. No primeiro caso, pode assumir uma forma de restituição tributária. Esse mecanismo procura beneficiar pessoas que trabalham, mas que têm salários muito baixos.

Com estes quatro mecanismos, existem países nos quais todos os cidadãos recebem algum tipo de benefício direto ou indireto proveniente do Estado. A Holanda é um desses países que mais transfere renda ao conjunto da população, principalmente por meio de bolsas de estudos para todos os jovens, nesse país, as mulheres donas de casa também são beneficiadas com algum dos mecanismos de renda (VAN PARIJS, 2003).

Na América Latina, os programas de transferência de renda começam a se multiplicar com as mudanças no cenário político e econômico da região durante as duas últimas décadas do século XX. As experiências pioneiras surgem na Venezuela em 1989 e em Honduras 1990. Durante os anos de 1990, com o desenvolvimento das reformas nas nações latinas, tem-se o desenvolvimento de programas de renda mínima nos seguintes países: México em 1997; Colômbia e Equador em 1998; Nicarágua e Costa Rica em 2000; Brasil em 2001; e Argentina, Chile e Jamaica em 2002. O Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progres) desenvolvido no México foi alvo de elogios e recomendações pelo Banco Mundial, induzindo como receita a ser copiada no enfrentamento da pobreza (FREITAS, 2004; STEIN, 2005).

A Declaração dos Objetivos do Milênio assinada em 2000 por grande parte dos países membros da ONU, e elaborada pelo Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), leva vários Estados a criarem programas de renda mínima, tendo em vista a realização do primeiro objetivo, que é “acabar com a fome e a miséria”. Na maioria das experiências, o primeiro objetivo foi associado com o segundo: “educação básica de qualidade para todos”; ao terceiro: “igualdade entre os sexos e valorização da mulher”; ao quarto: “reduzir a mortalidade infantil; e ao quinto, que é “melhorar a saúde das gestantes”. Os objetivos citados e associados ao primeiro são efetivados via condicionalidades presentes nos desenhos dos programas (UN, 2008).

Transcorre daí a fixação de novas estratégias pelos Organismos Internacionais para financiamento das medidas de redução da pobreza devendo ser realizado um “diagnóstico que expresse a compreensão integral da situação de pobreza e desigualdade, seus determinantes e obstáculos para a sua superação; concepção de processo participativo; a definição de um Plano de Ações Prioritárias; e estabelecimento de metas” (STEIN, 2005, p. 271). Os citados elementos denominam-se “Documento de Estratégia de Luta Contra a Pobreza” elaborado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, a partir da “Conferência de *Copenhagem*” em 1995, que passam a apoiar os países latino-americanos no desenvolvimento e financiamento de programas de renda mínima.

Nesse bojo, a renda mínima nos países subdesenvolvidos passou a compor um mecanismo de enfrentamento à pobreza e de contenção da massa de desempregados e subempregados como forma de garantir o consumo e também a “paz social” e o controle social ao manter níveis de legitimidade.

Durante a década de 1990, ao lado dos reflexos da crise mais geral do capitalismo e dos processos de ajuste no Brasil, surgem indicações que apontam para os projetos de natureza de renda mínima como mecanismos de proteção social à população mais empobrecida.

Os debates e acontecimentos pós-constitucionais encaminharam-se na direção de ampliação da cidadania por meio de uma renda que garantisse as necessidades básicas a qualquer indivíduo. Em 1991, com o projeto de Suplicy, instituiu-se o Programa de Garantias de Renda Mínima²⁹ (PGRM), na perspectiva de imposto de renda negativo, prevendo atender a todas as pessoas residentes no país maiores de 25 anos de idade com rendimentos brutos mensais inferiores ao teto definido pela Lei.

Para Eduardo Suplicy (2002, p. 34) é latente a idéia de um sistema pelo qual se “recolha mais dos que mais têm, a fim de então se assegurar a todos o suficiente para viverem com dignidade”. Suplicy aponta que com Aristóteles apreende-se que a “justiça distributiva deve tratar desigualmente aos desiguais para torná-los

²⁹ Sobre esse tema, ver Vanderborght e Van Parijs (2006); Almeida (2000); Suplicy (2000 e 2002); Faleiros (1997); Friedman (1997); Sposati (1997).

iguais, e a justiça política, tratar igualmente todos, depois que a justiça distributiva os igualizou”.

A proposta do PGRM inscreve-se na mesma perspectiva do conceito de solidariedade social e, também, do BPC, porém, avança na linha de ampliação a outras faixas etárias da população. Embora de o projeto tenha sido aprovado no ano de 1991, a Lei previa que o Programa seria implantado de forma gradual, “podendo abranger” oito fases no período entre 1995 e 2002. O programa previa a implementação, em 1995, do atendimento aos maiores de 60 anos; em 1996, aos maiores de 55 anos; em 1997, aos maiores de 50 anos; em 1998, aos maiores de 45 anos; em 1999, aos maiores de 40 anos; em 2000, aos maiores de 35 anos; em 2001, aos maiores de 30 anos; e, em 2002, aos maiores de 25 anos, atendendo, assim, a totalidade da população demandante de recursos para compor uma renda mínima, em conformidade com a Lei e corrigida pela inflação e índice monetário (SUPLICY, 2002).

A primeira modalidade aproximada de um desenho de renda mínima desenvolvida em âmbito nacional deu-se pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que atendia crianças e adolescentes com idade inferior de dezesseis anos em situação de trabalho infantil, concedendo uma bolsa denominada de Bolsa Criança Cidadã.

Ainda durante a década de 1990, um conjunto de experiências municipais e estaduais de Bolsa Escola, para famílias com renda inferior a certo valor e que tivessem seus filhos em idade de sete a quatorze anos freqüentando a escola, sob pena de perder o benefício. A intenção maior da condicionalidade em manter as crianças e adolescentes na escola dá-se com o intuito de aumentar os níveis educacionais, com isso inserindo os filhos dessas famílias pobres, no futuro, à concorrência do mercado de trabalho, grosso modo, tornando-os mais “capazes”.

Os programas destacam a expectativa de romper o círculo da pobreza transgeracional, através de uma medida compensatória. Buscam, também, introduzir as famílias em situação de extrema pobreza em uma rede de segurança social, tendo em vista elevar os padrões de vida e dignidade. Esses programas têm, principalmente, como perspectiva, inserir economicamente as gerações futuras, com a elevação de sua

escolaridade e o fortalecimento da família amparados nas concepções da teoria do capital humano.

O ano de 1995 é, no Brasil, o marco inicial para os programas de transferência de renda, compreendidos como transferência monetária a famílias ou indivíduos, que na maioria das vezes era associada a exigências de contrapartida no campo da saúde, educação e trabalho (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004). Nesse mesmo ano, são implantados programas chamados de renda mínima nos municípios de Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e em Brasília/DF. Dentre estes, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Campinas, e o Programa Bolsa Escola, de Brasília, orientaram a experiência nacional denominada de Bolsa Escola.

O profundo descaso com a política social entre os anos de 1995-2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (primeiro mandato 1995-98, segundo mandato 1999-2002), leva, em 2001, a uma situação para reverter conjuntura do período, com a proposição de criação de uma “rede de proteção social”, cujo carro chefe são os programas de renda mínima às famílias pobres considerando os modelos já desenvolvidos por alguns municípios e estados (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004).

Dentre os programas desenvolvidos no período de Fernando Henrique Cardoso, tem-se: o Bolsa-Escola, criado em 2001, destinado a famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo e com filhos na escola de 6-15 anos de idade. Há a exigência de frequência mínima na escola de 85%, o valor da Bolsa era de R\$ 15,00 com o limite de R\$ 45,00. O programa era tido como universal, mas fixava cotas para cada município. O Bolsa-Alimentação, criado em 2001, buscava reduzir a deficiência nutricional e a mortalidade infantil entre os brasileiros mais pobres. Atendia gestantes, mães que estivessem amamentando filhos de até 6 meses ou ainda até os 6 anos de idade. O Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, criado em 2001, para jovens de 15-17 anos de idade, preferencialmente que se encontrem fora da escola, com renda per capita de até meio salário mínimo e em situação de risco social, o valor da Bolsa era de R\$ 60,00. O Auxílio Gás, criado em 2002, atendia famílias pobres. Justificava-se o benefício para compensar os efeitos da liberação do comércio e derivados de petróleo e a retirada de subsídios ao gás de cozinha (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004).

A medida de proteção social impressa nesses programas vai depender do quanto de solidariedade e de justiça social se deseja colocar no nível político de seguridade do país. Mas esses desenhos têm sido pensados como forma de garantir efeito positivo sobre a eficiência econômica, e assim impactando a economia e o desenvolvimento.

Van Parijs (2002) chama a atenção que os programas de renda mínima nos países em desenvolvimento devem se preocupar se a transição demográfica já está concluída, para, com isso, não ocasionar maiores problemas nos centros urbanos. Desse modo, é preciso pensar em desenhos de políticas de renda mínima que dêem conta dessa fase que muitos estados brasileiros ainda não concluíram.

No Brasil, a justificativa para a experiência nacional teve como eixo a reordenação das várias políticas de combate à pobreza fragmentadas, tornando-se necessária uma reconcentração de esforços e recursos em programas de maior envergadura e impacto.

A Secretaria de Desenvolvimento Social do governo federal, em 1998, reconhecia a relevância do programa de renda mínima, entretanto era contrária ao enfoque universalista. Entendia que um programa com essa direção deve contemplar a focalização da pobreza, estimando em 19% dos domicílios urbanos vivendo abaixo da linha da pobreza (LAVINAS, 1998). Com isso, o problema deveria ser enfrentado onde são mais devastadoras a fome e a miséria. O programa deveria estar diretamente vinculado à educação, tendo em vista a redução dos índices de evasão escolar nas séries secundárias ou médias, onde se registra o maior indicador de abandono das salas de aula.

Para Lavinias (1998), os programas de transferência de renda monetária no Brasil às famílias pobres adquirem características de bolsas de estudo ao exigir contrapartidas com forte apelo à frequência regular à escola na faixa etária de sete a quatorze anos³⁰, exceto para o programa federal que inclui famílias com crianças na faixa pré-escolar (até seis anos), ampliando a cobertura a esse tipo de proteção social.

³⁰ Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, autorizando o governo federal a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação. Essa lei foi regulamentada em junho de 1998.

Na sua essência, os programas de renda mínima buscam combater as formas de pobreza principalmente o “trabalho precoce infantil, e aumentar o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes” (LAVINAS, 1998, p. 13).

A concepção é que a promoção do “nível educacional dessas crianças e adolescentes permitirá expandir sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza” (LAVINAS, 1998, p. 13). Portanto, essas condicionalidades se farão sentir em médio e em longo prazo, também marginalizando uma fração significativa de jovens adultos que não concluíram o ensino básico e médio e sem acesso ao programa.

Dentre os critérios de seletividade dos programas brasileiros³¹, a seleção das famílias candidatas segue três prerrogativas restritivas: a primeira contempla a renda *per capita* inferior a um mínimo estabelecido; ter filhos em idade escolar ou pré-escolar, matriculados e freqüentando a escola; e registro de tempo mínimo de residência no município. Em alguns municípios, o Serviço Social realiza visitas domiciliares para comprovar as reais condições sócio-econômicas das famílias requerentes e atestar o grau de pobreza mediante a infra-estrutura da moradia, composição familiar e posse de bens de consumo (LAVINAS, 1998; SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2004).

Alguns municípios adotaram como requisito para a transferência de renda um valor fixo e um tempo máximo de permanência ou ainda uma tabela regressiva de pagamento, dessa forma, restringindo o acesso a um período de tempo e não às reais necessidades das famílias.

2.2 DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA AOS PROGRAMAS DE FOCALIZAÇÃO E NA POBREZA

Os ajustes econômicos e as reformas institucionais operadas no passado recente do país têm condicionado, também, as políticas sociais à regressão, ao

³¹ Esses critérios ainda se fazem presentes hoje nos programas existe, exceto o tempo mínimo de residência no município.

inaugurar um novo conjunto de políticas redistributivas frágeis na perspectiva dos direitos, aprofundando o caráter compensatório e focalizando recursos ao combate da extrema pobreza por meio de ações seletivas e fragmentárias (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006).

A Carta Constitucional de 1988 prevê, em seu artigo 203, a primeira política de Estado na direção de transferência direta de renda sem a necessidade de contribuição ou vínculo formal com o mercado de trabalho, sendo reafirmada em dezembro de 1993, no artigo 2º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e colocada em prática tardiamente em 1996, quando o Benefício de Prestação Continuada (PBC) entra em vigor, passando a “garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e/ou idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la promovida por sua família” (BRASIL, 1995).

A Assistência Social, idealizada para realizar-se no eixo da seguridade social e de forma integrada às demais políticas setoriais, propôs a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências e a universalidade dos direitos sociais, tornando-se necessária a criação da plataforma política para a realização das conexões a partir do desenho do tripé da Seguridade Social e dos avanços ocorridos em relação às políticas de saúde, previdência e assistência, a agenda política dos governos, especialmente na década de 1990, após ter incorporado parte das demandas das camadas subalternas, buscará seguir as orientações dos organismos internacionais e dos ajustes, conforme apresentados anteriormente.

Assim a tendência de ampliação das funções estatais passa a se desenvolver de maneira invertida, assim como o avanço dos direitos constitucionais. Verificou-se a transferência de demandas por proteção social à sociedade mediante práticas de parcerias de uma nova “solidariedade”, com a focalização de políticas sociais em grupos e camadas de classe subalternas, como meio para diminuir o custo do Estado, atendendo à nova lógica liberal que se instalava.

As medidas adotadas pelo governo de FHC através dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, fomentaram a plataforma política do governo de Luiz Inácio Lula da Silva eleito para o período de 2003-2007, ampliando o debate em

torno da criação de um amplo programa voltado ao enfrentamento da problemática da fome e da miséria.

No PPA 2004-2007, a proposta de renda mínima aparece como política de transferência de renda, articulada em torno do programa Fome Zero, no governo Lula, buscando “assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome” (MDS, 2007). Nessa proporção, o Programa Fome Zero “busca articular as políticas sociais para a autonomia sustentada das famílias beneficiárias” (MDS, 2006).

A estratégia do governo deu-se, num primeiro momento, por meio do Programa Fome Zero³², articulado em torno de grandes objetivos: combater as desigualdades, promover um modelo de desenvolvimento de longo prazo com transformações estruturais na realidade brasileira e eliminar a fome e a miséria mediante o crescimento duradouro, geração de empregos e implementação de políticas de transferência de renda. Dentre as intenções do Fome Zero estava a integração dos ministérios, buscando como diretriz assegurar melhores condições de vida por meio do “acesso a alimentos, expansão da produção e consumo, geração de ocupação e renda, melhoria na escolarização, nas condições de saúde, acesso ao abastecimento de água”, visando, através destas ações, garantir o acesso à cidadania.

O Fome Zero articulou quatro³³ grandes objetivos constantes do PPA 2004-2007, em eixos, subdivididos em ações, sendo, concebido dentro do primeiro eixo, denominado Acesso aos Alimentos.

³² A criação do Programa Fome Zero levou em consideração os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio, em especial o objetivo 1: Erradicação da extrema pobreza.

³³ Eixo 1 - Acesso aos Alimentos: PBF; Alimentação Escolar (PNAE); Alimentos a grupos populacionais específicos; Cisternas; Restaurantes populares; Bancos de alimentos; Agricultura urbana / Hortas comunitárias; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); Distribuição de vitamina A (Vitamina A+); Distribuição de ferro (Saúde de Ferro); Alimentação e nutrição de povos indígenas; Educação alimentar, nutricional e para consumo; Alimentação Saudável / Promoção de Hábitos Saudáveis; Alimentação do trabalhador (PAT); Desoneração da cesta básica de alimentos. Eixo 2 - Fortalecimento da Agricultura Familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Garantia-Safra; Seguro da Agricultura Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Eixo 3 - Geração de Renda: Qualificação social e profissional; Economia solidária e inclusão produtiva; Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad); Organização produtiva de comunidades; Desenvolvimento de cooperativas de catadores; Micro-crédito produtivo orientado; Eixo 4 - Articulação, Mobilização e Controle Social: Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência

Do Programa Fome Zero nasce o Programa Bolsa Família (PBF), instituído pelo Medida Provisória nº 132, de outubro de 2003. O PBF é um programa federal inscrito na modalidade de renda mínima, ou como o governo o chama, de transferência direta de renda. Associa a transferência de recursos com direitos sociais ligados à educação e à saúde como contrapartidas. Apresenta dois aspectos básicos: o de “combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias pobres” (WEISSHEIMER, 2006, p. 25).

O PBF inova desde as experiências municipais e federais similares anteriores ao unificar todos os programas sociais de envergadura nacional do governo federal. É um programa gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com estados e municípios, e à Caixa Econômica Federal cabendo a esta o papel de operar o cadastro e efetuar o pagamento dos benefícios.

O PBF denomina-se como iniciativa de transferência de renda condicionada, que beneficia famílias pobres³⁴ e extremamente pobres³⁵. Pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

1ª) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;

2ª) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

3ª) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do PBF consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2007).

As contrapartidas associadas ao benefício do PBF leva a família a comprometer-se em manter suas crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e a cumprir com os cuidados básicos em saúde³⁶.

Social (CRAS); Mobilização social e educação cidadã; Capacitação de agentes públicos e sociais; Mutirões e doações; Parcerias com empresas e entidades; Controle social - conselhos da área social.

³⁴ O PBF compreende como famílias pobres aquelas com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00.

³⁵ Famílias com renda mensal por pessoal de até R\$ 60,00.

³⁶ No âmbito do PBF, os cuidados básicos em saúde se refere ao calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e nutrízes.

O principal critério de elegibilidade do PBF é a renda per capita. Assim, para entrar no PBF, as famílias com renda mensal por pessoa de até R\$120,00 devem procurar a Prefeitura de seu município e fazer a inscrição no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico), do governo federal.

A partir das informações do CadÚnico, o governo federal seleciona as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 per capita. A seleção considera o orçamento disponível e as metas de expansão do Programa. Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do Programa naquele território específico. Essa estimativa foi elaborada por um grupo de trabalho composto por representantes do então Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa), da Casa Civil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Os cálculos basearam-se nos dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2000, ambos do IBGE (MDS, 2007).

As famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 per capita podem ser incluídas no Programa independentemente de sua composição. Por sua vez, as famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 per capita podem ingressar no Programa desde que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos. Para o MDS, o público-alvo preferencial para o recebimento do benefício em nome da família é a mulher, considerando estudos sobre o papel da mulher na manutenção da família e na sua capacidade em usar os recursos financeiros em proveito geral.

No âmbito do PBF, os benefícios financeiros são caracterizados em dois³⁷ tipos, de acordo com a composição familiar. O primeiro é denominado básico: no valor de R\$ 50,00, concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar; o segundo, variável: no valor de R\$ 15,00,

³⁷ Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE): é concedido às famílias dos Programas Remanescentes (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-gás), cuja migração para o PBF implique perdas financeiras à família. O valor concedido é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição, além do qual deixa de ser pago. Os benefícios básico e variável estão previstos na Lei nº 10.836, de 09/01/2004, e foram regulamentados pelo Decreto nº 5.209, de 17/09/2004. O benefício variável de caráter extraordinário foi regulamentado pela Portaria MDS/ GM nº 737, de 15/12/2004. Os valores referenciais do PBF para a definição da renda que caracteriza famílias pobres e extremamente pobres, fundamento para concessão do benefício básico, foram reajustados pelo Decreto nº 5.749, de 11/04/2006.

para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 45,00, equivalente a três filhos por família.

A tabela abaixo mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do Programa podem receber, com atualização dos valores em dezembro de 2007.

TABELA 1 – VALORES DO BENEFÍCIO

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrízes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal per capita			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	112,00

Fonte: Orientações para acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Versão Preliminar. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2008.

2.3 GESTÃO DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A Gestão de Benefícios do PBF é compreendida como um conjunto permanente de processos e atividades com o objetivo de realizar continuamente a entrega do benefício financeiro às famílias.

A Gestão de Benefícios do PBF é realizada por um canal descentralizado de onde os gestores municipais podem realizar bloqueios, desbloqueios ou cancelamentos dos benefícios financeiros das famílias por meio do Sistema de Gestão

de Benefícios³⁸ (SIBEC). Dessa forma, agiliza-se o tratamento das diversas situações que levam à interrupção temporária ou permanente do pagamento dos benefícios financeiros, não havendo mais a necessidade de envio de ofícios à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) para solucionar os casos de bloqueio ou de cancelamento, como acontece nos municípios sem termo de Adesão.

Dentre as atividades de gestão de benefícios, o SIBEC permite consultar desde a situação do benefício de uma família específica, bem como outras informações gerenciais sintéticas, como a folha de pagamento do PBF e dos Programas Remanescentes no município, possibilitando ao gestor maiores informações a respeito do funcionamento do programa.

Segundo MDS (2007), com o SIBEC, a consulta de informações pode ser feita a qualquer momento, *on line*, também pelos Gestores Estaduais do PBF, os integrantes das instâncias municipais e estaduais de controle social e os integrantes da rede pública de fiscalização do PBF, imprimindo maior visibilidade e transparência à rede de envolvidos no controle. Com isso, todas as instâncias de controle têm acesso a informações para acompanhamento da gestão de benefícios.

Para acessarem o sistema, os municípios devem aderir, formalmente, ao PBF, submetendo à aprovação do MDS um “Termo de Adesão ao PBF”, elaborado conforme a Portaria MDS nº 246, de 2005. Depois de o Termo de Adesão ter sido aprovado e publicado no Diário Oficial da União, o Gestor Municipal do Programa pode solicitar à CAIXA³⁹, Agente Operador do PBF, mediante a apresentação de documentação específica, as senhas de acesso para os servidores municipais e para os integrantes da instância municipal de controle social (BRASIL, 2007).

O credenciamento dos integrantes da Rede Pública de Fiscalização (RPF) para acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios é realizado inteiramente junto à CAIXA, obedecendo os convênios firmados entre o MDS e os órgãos representantes

³⁸O Sistema de Gestão de Benefícios é um sistema *on-line*, especialmente desenvolvido para viabilizar a descentralização da gestão de benefícios do PBF. Pode ser utilizado em qualquer computador com acesso à Internet, facilitando o trabalho do Gestor Municipal, uma vez que este não precisa instalar programas ou configurar o computador para realizar a gestão de benefícios.

³⁹ O termo CAIXA é utilizado em substituição oficial da sigla CEF em 1997 com o processo de reestruturação do Banco. O primeiro expressa Caixa Econômica Federal.

dessa rede. Os procedimentos de credenciamento são os mesmos aplicados aos usuários municipais (BRASIL, 2007).

A Gestão de Benefícios⁴⁰ pode ser efetuada de duas maneiras:

1^a) Municípios com Termo de Adesão publicado no Diário Oficial da União podem utilizar o Sistema de Gestão de Benefícios do PBF, via Internet.

2^a) Municípios sem Termo de Adesão publicado no Diário Oficial da União realizarão as atividades de gestão de benefícios (bloqueio, cancelamento etc.) enviando ofícios à SENARC, para processamento (MDS, 2007).

Além dos municípios e da própria SENARC, também possuem acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios do PBF os seguintes agentes:

Gestores estaduais do PBF;
Instâncias estaduais e municipais de controle social;
Rede Pública de Fiscalização:
Controladoria Geral da União (CGU);
Tribunal de Contas da União (TCU);
Procuradores do Ministério Público Federal; e
Promotores dos Ministérios Públicos Estaduais (MDS, 2007).

Estes agentes, órgãos e instituições acima citados possuem acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios do PBF para consultas e emissão de relatórios. A gestão de benefícios também é realizada periodicamente pela SENARC, por meio de rotinas computadorizadas⁴¹.

A gestão descentralizada⁴² do PBF, os componentes de responsabilidades governamentais e procedimentos de gestão de benefício, desenvolvidos em conjunto com os entes federados, são princípios basilares do PBF, previstos pelo governo federal. Embora de os benefícios do Programa sejam repassados diretamente às

⁴⁰ Segundo a Portaria MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, são as seguintes as atividades de gestão de benefícios do PBF: I. Atividades sobre todos os benefícios financeiros da família: a) bloqueio; b) desbloqueio; c) cancelamento de benefício; d) reversão de cancelamento de benefício; e) suspensão de benefício; f) reversão de suspensão. II. Atividades sobre uma parte dos benefícios financeiros da família: a) cancelamento de benefício básico; b) cancelamento de benefício variável; c) concessão/reversão dos Benefícios Básico e/ou Variável.

⁴¹ Exemplo dessas ações são as auditorias de detecção de duplicidade cadastral.

⁴² Estabelecida no Art. 8º, da Lei nº 10.836, de 2004, e portaria de gestão de benefícios (Portaria GM/MDS nº 555, de 2006), define as atribuições de cada ente federado nos arts. 20 a 23.

famílias, o PBF se fundamenta na participação de todos os entes federados. Cada esfera de governo tem atribuições e competências diferenciadas em relação ao Programa especificamente no que tange à gestão de benefícios.

QUADRO 1 – RESPONSABILIDADES DA UNIÃO

O governo federal, por intermédio do MDS, é o gestor do PBF em âmbito federal. A inclusão das famílias no Programa é operacionalizada pela Senarc, que realiza a concessão do benefício, segundo regras pré-determinadas.

Compete à Senarc: elaborar as normas e regulamentos que formam o desenho normativo do PBF; gerir o Cadastro Único dos Programas Sociais; fiscalizar a gestão local do PBF; promover melhorias e fomentar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das instâncias de controle social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF, com vistas à eficiência, eficácia e transparência das ações de gestão de benefícios; promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e a divulgação delas em nível nacional; realizar atividades de gestão de benefícios; promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social, em parceria com os demais entes federativos; dentre outras.

Os MS e da MEC também desempenham um importante papel no que tange à gestão de benefícios, uma vez que o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades tem efeitos diretos sobre os benefícios das famílias⁴³.

Fonte primária: Elaborado com bases nas informações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia> Acesso em 18/2/2007.

QUADRO 2 – RESPONSABILIDADES DOS ESTADOS

A participação dos estados na gestão de benefícios está mais focada em seu papel coordenador dos municípios que formam seu território. Os estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, não apenas estimulando uma ação local qualificada, como também fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do Programa.

Compete aos coordenadores estaduais: promover o credenciamento ao SIBEC⁴⁴ dos funcionários do governo estadual e dos membros da instância de controle social; divulgar aos demais órgãos públicos estaduais e à sociedade civil organizada informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes, propiciando, assim, maior transparência às atividades de gestão de benefícios realizadas pelos municípios dentro do seu estado; realizar ações de capacitação dos agentes municipais e estaduais responsáveis pela gestão de benefícios em parceria com o MDS; acompanhar a gestão de benefícios desenvolvida pelos municípios em seu estado, prioritariamente via SIBEC, e ainda informar à Senarc eventuais irregularidades e/ou denúncias identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc.); dentre outras.

Fonte primária: Elaborado com bases nas informações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia> Acesso em 18/2/2007.

⁴³ Medidas estabelecidas através da Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005.

⁴⁴ Sistema de Gestão de Benefício (SIBEC).

QUADRO 3 – RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS

No modelo de gestão descentralizada do PBF, os governos municipais são os principais gestores do Programa junto às famílias. Neste sentido, os gestores municipais, como executores locais do PBF, podem identificar mudanças sócio-econômicas das famílias e realizar as devidas atividades de gestão de benefícios, de forma centralizada ou descentralizada.

O gestor municipal deve se manter atento também à mobilidade geográfica, característica presente nesse estrato da população, promovendo os ajustes nos cadastros das famílias beneficiárias que se fizerem necessários.

Compete aos gestores municipais: verificar periodicamente a conformidade da situação das famílias beneficiárias do PBF e dos Programas Remanescentes aos critérios de elegibilidade desses programas, se necessário, utilizando técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias; realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal ao SIBEC, bem como capacitar os usuários; atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da Rede Pública de Fiscalização; divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada; manter a Senarc informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc.); dentre outras.

Fonte primária: Elaborado com bases nas informações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia> Acesso em 18/2/2007.

A regulamentação para a participação dos municípios no PBF foi determinada pela Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005. Como parte do processo para adesão ao PBF, o município assina o Termo de Adesão, indicando um gestor municipal para o Programa, e formaliza a instância local de controle social do PBF (BRASIL, 2007).

A condição para que os municípios tenham acesso aos recursos financeiros para apoio à gestão do PBF e do CadÚnico é a assinatura do Termo de Adesão.

Os estados aderiram ao sistema de gestão por meio da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005, e suas alterações posteriores (Portaria GM/MDS nº 454, de 06 de setembro de 2005, Portaria GM/MDS nº 672, de 29 de dezembro de 2005, Portaria GM/MDS nº 68, de 08 de março de 2006, e Portaria GM/MDS nº 232, de 29 de junho de 2006) (BRASIL, 2007).

A Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005, prevê o repasse de recursos financeiros aos municípios, estados e Distrito Federal, para apoio

às atividades de gestão do PBF e, em especial, para a assessoria aos municípios na implementação do Programa.

Os estados devem definir suas atividades no Plano de Ação Estadual para Apoio à Atualização do CadÚnico dos Programas Sociais, que representa, em âmbito estadual, a formalização da adesão ao PBF.

Quanto ao pagamento dos benefícios em âmbito nacional, é gerido pela Superintendência Nacional de Distribuição de Serviços ao Cidadão da CAIXA, que é a unidade administrativa responsável pela interlocução com o MDS quanto à logística de pagamentos e à operacionalização do PBF e dos Programas Remanescentes (CAIXA, 2006).

Assim, para cada município há uma agência de vinculação do Agente Operador incumbida da logística de operação dos Programas na localidade, onde o respectivo gerente-geral, ou pessoa designada, deve realizar a interlocução institucional com a Prefeitura, estando permanentemente informado e capacitado pelo Agente Operador a respeito dos assuntos pertinentes à execução do contrato da CAIXA com o governo federal (CAIXA, 2007).

Como Agente Operador, a CAIXA é encarregada de efetuar o pagamento das parcelas do PBF e dos Programas Remanescentes, na sede de todos os municípios. O pagamento de famílias beneficiárias pode ser efetuado nos seguintes canais de pagamento da CAIXA, observadas as regras fixadas pelo Banco Central do Brasil para criação e funcionamento:

- agências ou postos de atendimento bancários - estabelecimentos oficiais da CAIXA;
- unidades lotéricas - estabelecimentos comerciais de realização de prognósticos, credenciados e habilitados pela CAIXA;
- correspondentes bancários - estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviços bancários específicos - credenciados e habilitados pela CAIXA; e
- terminais de auto-atendimento - equipamentos de automação bancária da CAIXA, sob a responsabilidade de uma agência bancária (MDS, 2007).

No convênio firmado com o governo federal, a CAIXA comprometeu-se a manter disponível, no mínimo, um canal de pagamento em cada município (CAIXA, 2007).

2.4 CONDICIONALIDADES E CONTROLE SOCIAL

As condicionalidades são os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do PBF. É o manejo de atividades nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social que as famílias devem cumprir para assegurar o direito de receber o benefício financeiro do PBF. O MDS (2008) prevê como objetivo das condicionalidades do PBF ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação.

Para o governo federal, o acompanhamento das condicionalidades é peça essencial para garantir o acesso das famílias aos serviços de saúde e educação. Conforme os critérios das condicionalidades, torna-se possível identificar as famílias que apresentam dificuldades de acesso aos serviços. Assim, os municípios podem atuar de forma a reverter essa situação (BRASIL, 2007).

O acompanhamento das condicionalidades compõe o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse índice garante o repasse dos recursos financeiros aos municípios, possibilitando, assim, melhorias na gestão do PBF. Torna-se necessário, dessa forma, que o município apresente eficiência no desempenho das ações de acompanhamento, tendo em vista que as informações sobre as condicionalidades irão refletir no valor do repasse dos recursos do IGD.

O MDS aponta tarefas essenciais para o Gestor Municipal do PBF no acompanhamento das condicionalidades:

- a) coordenar as ações entre os setores locais, principalmente da saúde, educação e assistência social, para estimular as famílias que já estão cumprindo regularmente as condicionalidades a continuar a cumpri-las,

- bem como para fazer com que aquelas famílias que não estão cumprindo seus compromissos passem a cumpri-los;
- b) fornecer o apoio e acompanhamento necessário às famílias para que possam cumprir as condicionalidades;
- c) mobilizar e coordenar todas as pessoas envolvidas com a execução, o acompanhamento e a fiscalização do programa no município;
- d) notificar o responsável legal da família, quando identificado descumprimento de condicionalidade;
- e) responder os recursos das famílias;
- f) manter a Instância de Controle Social informada sobre as famílias em situação de descumprimento das condicionalidades (BRASIL, 2007).

Os sistemas de acompanhamento das condicionalidades são efetivados pelos municípios através da alimentação de programas de informática específicos para o registro de dados disponibilizado pelos Ministérios da Saúde e da Educação⁴⁵.

Em relação ao controle social há definição compreende a capacidade de intervir nas políticas públicas sociais, pela sociedade organizada, interagindo com o Estado na formulação, definição de prioridades, elaboração dos planos de ação dos governos, fiscalização e avaliação dos programas. Para sua efetivação, estão previstos os Conselhos de Direito, órgãos colegiados permanentes em cada esfera de governo. Em especial para o PBF pode ser criado um Conselho específico ou o programa pode ser acompanhado por outros conselhos já constituídos, desde que seja assegurado o princípio da intersetorialidade e a composição paritária entre governo e sociedade civil (STEIN, 2005).

No quadro abaixo, visualiza-se o itinerário legal da definição do Controle Social e da Instância de Controle Social.

⁴⁵ O acompanhamento das condicionalidades de Saúde e Educação é feito de acordo com calendário previamente estipulado, que define períodos para que o município faça o acompanhamento e o registro das informações relativas a cada área nos sistemas próprios.

QUADRO 4 – COMPETÊNCIAS DAS ICS

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, estabelece o controle social como um de seus componentes, garantindo a participação da sociedade na execução e no acompanhamento do Programa.
Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, define o papel da Instância de Controle Social e a sua composição e estabelece as atribuições das instâncias municipais e estaduais.
A formalização da adesão do município ao PBF, por meio do Termo de Adesão (Portaria nº 246, de 20 de maio de 2004), está condicionada à indicação do gestor municipal, responsável pela execução das ações do PBF localmente, e à criação da instância de controle social, na forma de conselho ou comitê, para realizar o acompanhamento do Programa.
Compete às ICS desenvolver atividades de acompanhamento, monitoramento e apoio nas ações do PBF relativas ao cadastramento, à gestão de benefícios, ao acompanhamento das condicionalidades, aos programas complementares, à fiscalização, à participação social e à capacitação, conforme a Instrução Normativa SENARC nº 01, de 20 de maio de 2005, que também orienta os municípios, estados e Distrito Federal sobre a constituição da ICS e o desenvolvimento de suas atividades.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/o-que-e. Acesso em 15 de dezembro de 2006.

Com base nas normativas do MDS, o controle social é a participação da sociedade civil no processo de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação das ações da gestão pública na execução das políticas e programas públicos. Sendo assim, trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos (BRASIL, 2006).

2.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SANTA CATARINA E EM FLORIANÓPOLIS

O estado de Santa Catarina caracteriza-se, no cenário nacional, por apresentar um dos melhores índices sociais do país; a renda per capita catarinense é de R\$ 14.539, a quarta maior do Brasil. Santa Catarina tem uma taxa de mortalidade infantil de 15,2 em cada mil nascidos vivos e apresenta o quarto maior índice de alfabetização entre os estados do país, atrás apenas do Distrito Federal, Rio de Janeiro e do Amapá (IBGE, 2000).

Esse prognóstico leva à ilusão, muitas vezes, de que o Estado não apresenta sérios problemas sociais. Entretanto, quando observada a realidade de grande parcela da população catarinense, vê-se o quanto a pobreza e a desigualdade social são perversas e como tem crescido nos últimos anos.

Santa Catarina aparece no cenário nacional como um dos estados mais desenvolvidos do país, no entanto, 73% da população urbana tem acesso à água potável, enquanto que o esgoto sanitário apenas 6,60% da população é tendida, enquanto 90,4% da população não recebe qualquer forma de tratamento do esgoto sanitário (CASAN, 2007).

Essa realidade apresenta-se aos municípios catarinenses devido o pouco investimento do poder público nessas áreas associado, sobretudo com o crescimento desordenado da cidade, com ocupações de encostas, mangues e áreas de preservação ambiental. Essa conjuntura apenas mostra uma faceta da pobreza no estado, mas quando analisada mais de perto, percebe-se que as expressões da questão social em Santa Catarina são iguais às de qualquer outro estado brasileiro.

No município de Florianópolis, apesar de ocupar a posição de uma das melhores capitais para se viver, existem em Florianópolis 72 áreas de Interesse Social com uma população estimada em 65.854 pessoas e outras 64 comunidades de baixa renda com uma população de 62.441 habitantes (FLORIANÓPOLIS, 2006).

No Município as 84% edificações urbanas tem acesso à água potável, enquanto que apenas 44% do esgoto sanitário da cidade recebem tratamento adequado, já os resíduos sólidos 90% da população urbana tem o recolhimento periódico, enquanto que nas comunidades mais afastadas ou de difícil acesso, na maioria das vezes esses materiais são depositados junto às encostas, terrenos baldios ou queimados. (FLORIANÓPOLIS, 2006).

O MDS informou, em 2007, que o PBF cumpriu a sua meta prevista para 2006 de atender 11,1 milhões de famílias residentes em todos os municípios brasileiros. O estado de Santa Catarina tem uma população de 5.791.238 habitantes, segundo estimativa do IBGE em 2004, sendo que, destas, 121.633 mil pessoas são consideradas pobres por receberem até R\$ 60,00 per capita, e precisariam receber o

benefício concedido pelo PBF. Porém, se considerado o corte de renda de 1/5 salário mínimo, esse valor é acrescido de mais 212.886 mil pessoas.

Diante deste cenário, torna-se necessário o amplo investimento na área social, não sendo desnecessária a efetivação da política social e de seus programas e projetos, também como a implementação do PBF.

O CadÚnico dos programas sociais do governo federal informa que o número de famílias cadastradas, até 30 de maio de 2007 em Santa Catarina era de 217.872 mil famílias, sendo que 258.383 atendem o perfil do CadÚnico por receberem até 1/5 do salário mínimo e outras 228.326 mil famílias atendem os critérios do PBF no estado, por receberem até R\$ 120,00 per capita de renda.

Dentre esses dados, o que se constata, até abril de 2008, do universo apresentado, é que apenas 128,8 mil famílias são beneficiadas em Santa Catarina pelo PBF, e 5,7 mil famílias com o Auxílio Gás⁴⁶, com repasse de recursos para o primeiro na ordem de 8,9 milhões e mais 86,2 mil por mês para o Estado. O número de famílias beneficiadas encontra-se dividido entre os 293 municípios do estado, apresentando uma média de 459,04 benefícios por município.

Em Florianópolis, capital do estado, são atendidas 5.262 famílias pelo PBF, de acordo com a Planilha de Controle de Pagamento do mês de maio de 2007. Porém, no Sistema de informação da Secretaria de Renda e Cidadania do MDS, constam 4.962 benefícios⁴⁷ liberados.

Em levantamento realizado para a verificação da regularidade domiciliar em outubro de 2007, verificou-se que, das 5.262 famílias cadastradas e que recebem o benefício pelo município de Florianópolis, 30 encontram-se residindo em outros

⁴⁶ Apesar da unificação dos programas de transferência de renda em 2003 para o PBF, os benefícios concedidos às famílias continuam discriminados no sistema do CadÚnico por origem, sendo assim, o dado apresentado é somado pelo MDS como sendo o PBF chegando ao total de 134,5 mil famílias atendidas pelo PBF, com desembolso na ordem de 9 milhões. Em junho de 2007, foram levantados os dados dos programas remanescentes, e constatou-se um resíduo de 468 mil famílias recebendo o Bolsa Escola, 11 mil famílias recebendo o Bolsa Alimentação, 9.884 mil famílias recebendo o Auxílio Gás e 39 mil famílias recebendo benefícios por meio de Cartão Alimentação, sendo todos estes programas extintos. No período, a informação repassada pelo MDS era de que esses benefícios sumiriam do sistema quando se esgotassem os prazos de recebimento ou que as famílias atingissem os critérios para desligamento. Em 2008 no MDS em Números só consta o Auxílio Gás.

⁴⁷ A discrepância entre os números pode ser decorrente do maior controle da renda per capita que o MDS vem realizando via Sistema do CadÚnico, aperfeiçoando ferramentas para o cruzamento de informações entre o MTE e o INSS.

estados⁴⁸, 13 não possuem endereço para identificação de domicílio e 154 residem em outros municípios catarinenses.

A cidade de Florianópolis tem uma população de 396,723 mil habitantes, segundo estimativas do IBGE em 2007. Esta conta com uma economia pautada nas atividades do comércio, prestação de serviços públicos, indústria de transformação e turismo, desenvolvendo, mais recentemente, a indústria do vestuário e da informática. O município destaca-se como centro regional na prestação de serviços e no comércio e como centro político-administrativo na qualidade de capital.

O setor terciário é o mais expressivo no município, pois, além de ser integrado pelas sedes do governo estadual e das representações de órgãos e entidades federais, engloba um centro comercial e de serviços bastante desenvolvido e diversificado, especialmente nas atividades bancárias, educacionais e de saúde, e também o turismo, ainda que quase realizado apenas de janeiro a março. Apesar de pouco desenvolvimento no período de inverno, este representa uma grande movimentação na economia local, ao sediar grandes encontros e feiras, determinando diretamente o aumento de renda per capita.

O setor secundário vem, nos últimos anos, apresentando grande desenvolvimento, notadamente na indústria do vestuário, alimentos, móveis, envasilhamento de bebida, e com ênfase na indústria da microinformática (FLORIANÓPOLIS, 2006).

O setor primário é de pequena relevância, todavia algumas culturas ainda se destacam como a cana-de-açúcar, mandioca, banana e milho. As atividades pesqueiras fazem parte das fontes de geração de renda através da pesca artesanal de algumas comunidades. A criação de moluscos também se constitui como incremento na renda do setor. a maricultura representa grande força no município ocupando 0,4% das áreas em potencial de cultivo nas baías sul e norte, com relevante produção que gira em torno de 1.600 dúzias de ostras/ano e 500 toneladas de mexilhões/ano com 250 produtores. Florianópolis é responsável por 80% de produção nacional de ostras e movimentou em 2004 mais de sete milhões de reais (FLORIANÓPOLIS, 2006).

⁴⁸ Famílias residentes em outros estados: Mato Grosso 1; Paraná 11; Rio de Janeiro 5; São Paulo 8; Rio Grande do Sul 2; Bahia 2; 1 Maceió.

Em relação ao número de ocupação, conforme os indicadores do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério de Trabalho e Emprego (MTE), é possível observar a existência de 97.931 empregos formais no município de Florianópolis no ano de 2005 e um saldo de 2.765 empregos, quando foram admitidos 50.347 trabalhadores e 47.582 foram desligados (MTE, 2005).

Dentre as cinco atividades mais expressivas no município mapeadas em 2003, existem os serviços de assessoria e consultoria em primeiro lugar; consertos, restaurações e manutenção e conservação em segundo; execução de obras de construção civil em terceiro; as instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central ficam com o quarto lugar; e, por último, a administração de bens e negócios de terceiros (FLORIANÓPOLIS, 2007).

O PIB per capita de Florianópolis, em 2005, foi registrado em R\$ 15.776,00, um dos mais altos do país, sendo que, 66,33% dos domicílios particulares têm rendimentos de até 10 salários mínimos; 22,18 recebem entre 10 e 30 salários; 6,96 recebem mais de 30 salários; e 4,45% não apresentam renda (IBGE, 2008).

Em Florianópolis, as ações e serviços de saúde são coordenados pela Secretaria Municipal de Saúde na condição de Gestão Plena de Atenção Básica, sendo de responsabilidade da Secretaria do Estado da Saúde as ações de média e alta complexidade. A rede ambulatorial especializada (atenção secundária) e a terciária (hospitalar) atendem também a demanda proveniente de outros municípios e são gerenciadas pelo Gestor Estadual.

O município conta com 1.176 leitos hospitalares (SIH/SUS), sendo 820 públicos (175 da esfera estadual e 645 do Hospital Universitário) e 356 privados (filantrópicos).

Os serviços oferecidos pela Secretaria de Saúde (SMS) estão inseridos em duas linhas de atenção: a primeira é a assistência individual, que se manifesta pelo atendimento na sua rede básica através das Unidades de Saúde, e geralmente está fundamentado nas consultas e/ou procedimentos de profissionais de saúde e seus auxiliares; a segunda forma é constituída pelo conjunto de ações voltadas à coletividade, que não estão necessariamente vinculadas às unidades de saúde e são

representadas pelas vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e são desenvolvidas também de forma integrada com a assistência individual.

Atualmente, as ações da Secretaria Municipal de Saúde são desenvolvidas pela Assessoria de Atenção à Saúde e pela Assessoria de Vigilância em Saúde, por meio de 50 Unidades de Saúde - sendo 48 classificadas como Básicas; de 01 Unidade considerada de Segunda Linha de Atenção, por se tratar de uma unidade mista - a Policlínica II; de 02 Unidades de Atenção Específica, do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e do Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPSI). Conta também com 01 Laboratório de Análises Clínicas e 01 Odontomóvel.

O município está dividido em cinco Regionais de Saúde, que, por sua vez, subdividem-se em áreas e microáreas estruturadas a partir da localização das unidades de saúde, trabalho realizado pelo Setor de Territorialização da Secretaria Municipal de Saúde.

Os principais programas ou serviços de saúde disponíveis no município, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde são:

QUADRO 5 – SERVIÇOS DE SAÚDE

Programa de Saúde da Família (PSF) – Atender a população em geral, mediante de ações de prevenção, promoção e proteção da saúde, bem como o tratamento e reabilitação de doenças e ações de vigilância em saúde. O Programa tem como proposta a reorganização das práticas de saúde na direção da qualificação da atenção básica.
Programa de Agentes Comunitários de Saúde – Realizar ações supervisionadas de vigilância à saúde, através de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), tendo como principal meta a redução da mortalidade infantil. O grupo prioritário de atenção são as crianças e as gestantes.
Programa Capital Criança – As ações são voltadas para crianças de 0 a 5 anos, gestantes e puérperas, visando à redução da morbidade e à morte evitável nos grupos materno e infantil por meio da assistência integral à saúde.
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Avaliar e acompanhar o estado nutricional principalmente de crianças (0 a 5 anos) e gestantes; identificar grupos de risco; garantir ações educacionais que motivem a segurança alimentar e nutricional.
Serviço de Vigilância Epidemiológica – Proteger a saúde da criança e do adolescente contra as doenças imunopreveníveis, através da vacinação.
Protocolo de Atenção à Vítima de Violência Sexual – Garantir atendimento integral às vítimas de violência sexual, nas áreas de saúde, segurança e apoio psicológico, jurídico e social; promover a proteção das vítimas, principalmente em se tratando de crianças e adolescentes.
Programa de Saúde Bucal – Realizar ações de caráter preventivo e curativo em odontologia através de consultas e atividades coletivas de saúde bucal, reduzindo os índices de cárie e de

doenças na gengiva, tendo prioridade no agendamento crianças de até sete anos.
Programa de Saúde da Mulher / Planejamento Familiar – Objetivar o acesso aos métodos contraceptivos para mulheres que desejarem regular a sua fertilidade, envolvendo ações educativas e informativas sobre planejamento familiar para a escolha criteriosa do método mais adequado e sua prescrição.
Programa DST/AIDS – Realizar testes de HIV, orientações e acompanhamento aos usuários soropositivos (Centro de Testagem e Aconselhamento), desenvolvendo também ações – em parceria com o Instituto Arco Iris, para a redução de danos entre os usuários de drogas injetáveis, para evitar a transmissão do HIV neste grupo.
Cestas Nutricionais e Leite Especial para Soropositivos – Distribuir cestas básicas às crianças soropositivas, filhos de mães soropositivas e gestantes soropositivas residentes no município de Florianópolis.
Programa de Leites Especiais – Promover as seguranças alimentar e nutricional para crianças na faixa etária de até 02 anos de idade, portadoras de distúrbios específicos, ou em situação de risco nutricional (intolerância à proteína do leite de vaca, e leite de soja, intolerância à lactose, síndrome de má absorção, afecções dermatológicas decorrentes da alergia ao leite), crianças filhas de mães HIV positivas e crianças em risco nutricional específicas.
Programa Hora de Comer – Garantir segurança alimentar e nutricional para as crianças na faixa etária de 06 meses a 06 anos em situação de risco nutricional.
Projeto Escola – Capacitar profissionais da Divisão de Educação Infantil fornecendo subsídios educativos e preventivos inerentes à saúde e proteção das crianças.
Protocolo de Acompanhamento da Desnutrição Grave – Identificar, notificar e acompanhar crianças de 0 a 5 anos com diagnóstico de desnutrição grave (percentil = ou menor que 0,13) na evolução de seu estado nutricional.
Programa Docente Assistencial – Objetivar a formação de recursos humanos para o setor público de saúde.
Saúde Mental – A Rede de Atenção à Saúde Mental do Município encontra-se em processo de construção e atualmente conta com atendimento para pessoas com sofrimento mental grave no Centro de Atenção Psicossocial Ponta do Coral para adultos, através de um modelo que busca a autonomia do usuário e sua reintegração social, prestando atendimento em três regimes de atenção: intensivo, semi-intensivo e não intensivo. Atende também crianças e adolescentes no Centro de Atenção Psicossocial para Crianças e Adolescentes (CAPSi), com alto grau de sofrimento psíquico, com idade entre 4 e 18 anos incompletos, nas modalidades intensiva, semi-intensiva e não intensiva, e no CAPSad, crianças e adolescentes que fazem uso de álcool e de outras drogas.

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis -2006/2008

No quadro educacional, Florianópolis conta com 370 estabelecimentos de ensino, sendo 157 de Educação Infantil, 121 de Ensino Fundamental, 47 de Ensino Médio, 02 de Educação Profissional, 11 de Educação de Jovens e Adultos, 06 de Educação Especial e 16 de Ensino Superior, divididos entre as esferas governamentais, e a rede particular, conforme segue:

TABELA 2 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS POR NÍVEL DE ENSINO E POR ESFERA DE ATENDIMENTO 2004/2005

Nível de Ensino	Número de Estabelecimentos				
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
Educação Infantil	01	30	69	58	157
Ensino Fundamental	01	44	36	40	121
Ensino Médio	02	25	-	20	47
Educação de Jovens/ Adultos	-	04	11	06	21
Educação Especial	-	-	-	06	06
Ensino Superior	02	01	-	13	16

Fonte: Censo Educacional 2004/SME, 2005.

O número total de alunos é de 133.367, sendo 16.463 de Educação Infantil, 54.336 de Educação Fundamental, 22.485 de Ensino Médio, 1.746 de Educação Profissional, 12.473 de Educação de Jovens e Adultos, 213 de Educação Especial e 25.651 de Ensino Superior (2003), abrangendo as diferentes esferas de governo e a rede particular, conforme o Censo Educacional de 2004/MEC.

TABELA 3 - NÚMERO DE ALUNOS POR NÍVEL DE ENSINO E POR ESFERA DE ATENDIMENTO – 2004

Nível de Ensino	Número de Alunos				
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
Educação Infantil	279	1.892	7.686	6.606	16.463
Ensino Fundamental	623	24.565	15.062	14.086	54.336
Ensino Médio	1.054	14.690	-	6.741	22.485
Educação Profissional	1.308	-	-	438	1.746
Educ.Jovens/ Adultos	30	6.000	2.877	3.566	12.473
Educação Especial	6	22	151	34	213
Ensino Superior (2003)	17.681	2.595	-	4.302	25.651

Fonte: Censo Educacional - 2004.

A Secretaria Municipal de Educação gerencia uma rede composta por 116 unidades escolares, atendendo 24.251 alunos. A Educação Infantil possui 69 unidades, sendo 37 creches, de 0 a 6 anos, e 32 Núcleos de Educação Infantil, de 3 a 6 anos, atendendo 7.813 crianças. O Ensino Fundamental possui 25 escolas básicas e 12

escolas desdobradas, atendendo 14.868 alunos. A Educação de Jovens e Adultos (EJA) possui 11 núcleos, com 59 turmas, atendendo 1.289 alunos (FLORIANÓPOLIS, 2006).

A Secretaria de Educação também mantém convênios com 28 entidades não-governamentais para Educação Infantil e 37 entidades de Educação Complementar, estas para o período extra-escolar, através da concessão de professores e de merenda escolar. As entidades de Educação Infantil atendem 3.089 crianças e as entidades de Educação Complementar atendem 3.294 crianças e adolescentes de 7 a 14 anos.

As políticas sociais desenvolvidas no município não se restringem às áreas de saúde e educação. No entanto, o objetivo do enfoque realizado reveste-se de importância na medida em que o PBF tem relação direta com tais políticas.

A seguir trataremos da implementação do PBF em Florianópolis.

SEÇÃO III

3 O DESENHO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS

3.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS

A seguridade social pública, como desdobramento do Sistema de Proteção Social brasileiro, descortina-se com a Constituição Federal de 1988. No artigo 194, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência, à assistência social”, com indicações ainda presentes nos artigos 203 e 204 da mesma (BRASIL, 2001, p. 47).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 dispõe sobre a organização da Assistência Social, em seu primeiro artigo, ao considerar que “a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 2001, p. 203).

No processo de descentralização e desconcentração político-administrativo, iniciado a partir da Carta Constitucional 1988, coube aos municípios brasileiros importante papel e novas atribuições ao jovem desenho democrático do pacto federativo. Sob esse desenho democratizante e descentralizado, compete aos municípios a execução e gestão dos serviços sociais, pelos quais as políticas sociais se realizam.

Na concretização da Política Nacional de Assistência Social, os mecanismos de efetivação da gestão foram desenvolvidos e tornados obrigatórios aos operadores sub-nacionais.

A evolução desse desenho culminou em importantes avanços no campo da positivação dos direitos sociais, porém com fraco poder de implementação, deixados à margem do que preconizou a Lei.

Como política pública, a Assistência Social inicia seu trânsito para o campo dos direitos sociais, para quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Paralelo à materialização da política de Assistência, os rebatimentos da crise do capital contribuíram para o estabelecimento de um contradesenho avesso à implementação.

Esse momento desfavorável à Assistência Social se dá essencialmente pela difusão programática dos ajustes econômicos ancorados nos preceitos neoliberais, passando pela ressignificação do papel do Estado brasileiro no tratamento das expressões da questão social (SOARES, 2001).

Mas para o jovem desenho democrático brasileiro pautado nas lutas por democracia e afirmação de direitos, o primado da assistência foi garantido, após sua sanção, aos municípios brasileiros desenvolverem estrutura física e burocrática própria para assegurar a execução da política. Como mecanismo de referendar os princípios inscritos na política, os municípios elaboram o Plano Municipal de Assistência Social plurianual, referendando a Constituição Federal, a LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente e as normas operacionais básicas da Assistência.

É nesse contexto, que também o município de Florianópolis adequou-se às novas exigências previstas com a Política Nacional de Assistência Social. Entretanto, com o avanço da regulamentação da política, a estrutura institucional do município vem se alterando para contemplar as medidas previstas em lei e nas normas operacionais.

Com a implementação⁴⁹ do PBF em Florianópolis, foi criado um setor específico dentro do arcabouço desenvolvido pelo município para gerir os recursos e

⁴⁹ No fim da década de 1990, o BIRD e o PNUD (2000) concebem a pobreza como inadequação de capacidades, em que a privação de renda resulta na privação de capacidades. Esse ideário passa a influenciar a concepção das políticas sociais, tendo como fundo a base das teorias individualistas. Assim,

programas da política de Assistência Social, possibilitando coordenar as ações de acompanhamento e controle previstas na legislação do PBF. Assim sendo, a Secretaria da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social (SMCAIFDS), renomeada, em 2007, para Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), preservou todos os segmentos presentes na nomenclatura anterior como público-alvo. Quando da implementação do PBF, no município foi alocado um corpo técnico e administrativo para a condução das rotinas preconizadas pela Lei nº 10.836/2004, Decreto nº 5.209/2004 e Decreto nº 5.749/2006, todos recorrentes à criação do PBF e sua operacionalização.

A implementação do PBF no município de Florianópolis foi iniciada em outubro de 2003, com o processo de unificação dos seguintes programas: Auxílio Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Escola, que tinham sido desenvolvidos consoantes à política do governo de Fernando Henrique Cardoso. Esses programas foram considerados de fraca capacidade ao pulverizar recursos financeiros a segmentos da população que buscava acesso aos serviços, além de visível sobreposição de tarefas por diversos Ministérios, aumentando o custo operacional e transferindo irrisórios recursos financeiros. Em 2005, com a Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, o município de Florianópolis formalizou sua adesão ao PBF, seguindo os procedimentos e instrumentos necessários contidos na referida Portaria.

No ano de 2006, sob o governo do Prefeito Dário Berger, o município de Florianópolis desenvolveu o Plano Municipal de Assistência Social para o biênio 2006 – 2009. O Plano consiste num “instrumento de planejamento estratégico de gestão pública e democrática com vistas a consolidar a política pública de Assistência Social” (FLORIANÓPOLIS, 2006, p. I). Ao caracterizar o município a partir de seus indicadores sociais, compõe o perfil da população local, destacando os usuários da assistência social e a condução das diretrizes de operacionalização dos serviços e programas contidos na LOAS.

há a indicação no investimento em indivíduos como mecanismo de incremento na capacidade e desenvolvimento de potencialidades individuais como via de superação do ciclo familiar da pobreza. O Brasil, sob forte influência dessa concepção, alia à Assistência Social programas que vão sustentar tal idéia, substanciada no PBF.

A base do Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis expõe o seguinte:

[...] o diagnóstico social da cidade na perspectiva de ações preventivas e de inclusão social; territorialização de ações básicas; articulação e integração com políticas e serviços; organização da rede ampliada de parcerias governamentais e não governamentais; e especialmente o redimensionamento da estrutura funcional que prevê inclusive a política de recursos humanos contemplando capacitação, formação continuada, habilitação e especialização dos técnicos do Comando Único, fundamental à implantação e implementação dos programas e projetos sociais neste novo contexto (FLORIANÓPOLIS, 2006, p. 98).

O conjunto de ações destacadas no Plano Municipal de Assistência torna possível ao gestor municipal visualizar os serviços e ações desenvolvidos no município, que se afirma como rede de atendimento às necessidades básicas da população. O Plano inclui, além da rede de proteção local, programas desenvolvidos pelo MDS, não previstos na LOAS, porém desenvolvidos sob sua égide, com recursos do MDS, como o PBF.

Para a condução do PBF no município, a equipe técnica administrativa compõe-se de dez pessoas, a saber: uma gestora, sendo que ocupa o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social, dispõe de tempo parcial; uma gerente, que intermedia a relação entre o PBF e a gestora, alocada na área denominada Gerência da Família; uma coordenadora, a qual também exerce o papel de assistente social; uma pedagoga cedida pela Secretaria Municipal de Educação, responsável pelo controle das condicionalidades na educação; uma nutricionista, responsável pelo controle das condicionalidades na saúde, não presente na equipe alocada na SEMAS, mas na Vigilância Sanitária, já que ela exerce outras atribuições além do acompanhamento das condicionalidades do PBF; um auxiliar administrativo e quatro estagiários.

A equipe do PBF em Florianópolis atende mais de cinco mil famílias numa área territorial de 436,5 Km², com um provisionamento humano técnico composto por três⁵⁰ profissionais de nível superior aptos a realizar as funções específicas reguladas

⁵⁰ A Gestora e a Gerente da Família compõem indiretamente o PBF, ou seja, não desenvolvem atividades rotineiras ao funcionamento do programa ou à atenção das demandas, ambas compõem os quadros executivos da SEMAS.

pelo programa. Entretanto, ao considerar que um membro da equipe é nutricionista e está deslocada do espaço físico onde o programa é desenvolvido, por pertencer à outra Secretaria e acumular outras funções, restam objetivamente dois membros, sendo uma pedagoga e uma assistente social que acumulam funções de acompanhamento às condicionalidades na educação e coordenação do programa, respectivamente.

Os antecedentes relativos à unificação dos programas no PBF apresentam-se como rebatimentos de dificuldades, no sentido do município desenvolver programas anteriores ao PBF em equipes distintas e, com a unificação, a redistribuição dos técnicos e o enxugamento da equipe responsável pela implementação do PBF.

Assim, em Florianópolis, embora os quatro programas antecedentes ao PBF fossem também operacionalizados no município, a sua unificação gerou algumas peculiaridades, mas também possibilitou maior transparência para a gestão dos serviços.

Com base na questão de pesquisa, buscamos identificar as dificuldades na implementação do PBF em Florianópolis com entrevistas junto à equipe técnica. A percepção dessas dificuldades no município e a unificação dos programas através do PBF são assim identificadas pela Coordenadora do Programa:

A dificuldade maior, na época, foi o tempo de colocar tudo em prática, o programa em nível federal tem um tempo previsto para ser implantado. Isso tudo gera certa dor de cabeça [...] a questão da organização na área dos recursos humanos [...] foi um dificultador. Outro dificultador que poderia citar era a questão de multiplicidade de cadastro, como existiam vários programas, a partir do momento em que eles foram unificados, se começa a confrontar com as pessoas que já tinham cadastro no Auxílio Gás e no Bolsa Escola (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Na fala da entrevistada, o tempo para transformar os quatro programas antecessores no PBF ocorreu de forma acelerada, num período curto para se pensar a operacionalização e a gestão. O curto período de tempo aparece diretamente associado à questão dos recursos humanos, tendo em vista a enxuta equipe técnica que compõe as atividades diárias de execução do PBF em Florianópolis.

O quadro reduzido de profissionais apresenta-se como reflexo dos cortes orçamentários e com a introdução da gestão gerencial das políticas sociais, pautados na austeridade fiscal enfatizada pela matriz neoliberal.

Observa-se que a municipalização, como eixo da concepção de descentralização das políticas e programas, em grande parte, não aparece acompanhada das medidas necessárias para a sua efetivação. Via de regra as prefeituras, especialmente nos municípios de médio e pequeno portes não dispõem de um quadro de trabalhadores permanentes e capacitados para o desempenho e exercício das funções, conforme estabelecido na proposta da Política Nacional de Assistência Social e do PBF.

Mesmo considerando que o Cadastro Único já estava implantado nos municípios, a multiplicidade de cadastros aparece na fala da entrevistada como um elemento significativo, porque demandou trabalho extra para a identificação e correção durante a implementação. Ainda indagada se em cada modalidade de atendimento as famílias possuíam um cadastro diferente, a Coordenadora se manifesta:

la ter, não quero dizer que teriam todos, por exemplo, o perfil e os critérios do Auxílio Gás eram diferentes para o Bolsa Escola. Então, uma família poderia ter o Auxílio Gás e também o Bolsa Escola. Nesse momento, começou uma dificuldade: a questão dessa identificação, no início, foi uma proporção um pouco maior, gradualmente foi diminuindo e fomos organizando. Hoje ainda se tem alguns reflexos, mas considero muito pequeno. Ainda existem reflexos de programas anteriores, mas, na verdade, ela [a unificação] é uma facilidade que poderia colocar. A partir do momento em que os programas foram unificados, tornou-se melhor a questão da organização, da verificação, do controle de um programa só. [...]. A questão de tentativa de fraude, não por parte do usuário, pelo contrário, não por parte do governo federal, porque é uma transferência de renda direta, então, não existem meios de burlar. Quando eu faço esse cadastro, quem libera esse benefício é o governo federal direto para o usuário, esse benefício não passa pela mão do município. Então, nesse aspecto não existe a possibilidade de burlar. O próprio usuário que tentar burlar, porque gostaria de fazer vários cadastros para receber, isso não é mais possível. Então, considero que esse Programa está progredindo. Porque isso, na verdade, está fazendo com que a renda chegue. A gente sabe que não supre totalmente a demanda, não supre também toda a necessidade, mas ele está chegando de uma forma mais organizada e transparente. Isso se vê como um avanço (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

As novas tecnologias de informação propiciam maior monitoramento e avaliação do programa e controle direto por parte dos municípios. Pode-se dizer que nesse campo houve um avanço significativo na política de Assistência Social mediante a unificação dos programas e o repasse dos benefícios diretamente ao usuário. O procedimento simplifica o trabalho dos responsáveis pela implementação das ações e confere maior transparência às mesmas. No entanto, conforme a entrevistada, a duplicidade de cadastros foi um forte óbice na implementação do programa.

Ainda em torno das dificuldades na implementação, a Assistente Social que ocupa a Gerência da Família aponta algumas questões semelhantes ao depoimento anterior:

[...] duplicidade e migração dos cadastros dos Programas PETI, Programa Agente Jovem, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e em especial o tempo necessário para o cadastramento (Gerente da Família, outubro de 2007).

A duplicidade de cadastros e a migração dos programas anteriores, bem como o cadastramento e o tempo hábil são problemas verificados em vários municípios brasileiros e aparecem de forma generalizada quando o assunto é o PBF (SILVA, 1997).

Ao citar a migração dos cadastros do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa Agente Jovem, tendo em vista que a partir de 2006 as famílias e as bolsas pagas pelo PETI foram incorporadas ao PBF, na antiga estrutura do PETI permanecem apenas os trabalhos de desenvolvimento e de acompanhamento dos projetos de jornada ampliada, oferecidos a crianças e adolescentes vítimas de trabalho ou em risco.

Já o Programa Agente Jovem foi reestruturado pela necessidade das famílias serem (re)cadastradas no CadÚnico para continuarem com seus filhos inseridos no Projeto, tendo em vista que o mesmo é desenvolvido com recursos do governo federal na esfera municipal.

Outro elemento dificultador presente refere-se aos endereços das famílias, visto que, na sua maioria, residem em áreas favelizadas e invadidas, tendo uma rotatividade de moradia. Esse elemento é constatado no depoimento a seguir:

A grande dificuldade das unidades [de saúde] é a localização da família, porque muitas são famílias itinerantes, moram um período num local, outro noutro. Os endereços que nos chegam, também, normalmente não são atualizados [...] anualmente a gente recebe todas essas informações das pessoas que cadastraram. Por exemplo, desse ano eu ainda não recebi, então eu estou com o endereço antigo na minha listagem. Tentamos agilizar, [...] solicitando na Assistência Social, para instalar aqui o programa deles para consultar, quem tiver feito o cadastramento, que tenha atualizado o endereço, e eu possa saber, é mais fácil localizar. Porque boa parte dos acompanhamentos que nos chegam são famílias não localizadas. A gente não consegue aqui, mas como tem o sistema de exames, a gente acessa pelo nome, data de nascimento, se essa pessoa está consultando em alguma outra unidade dentro do município, tenta-se localizar. Mas a grande dificuldade é essa localização dos beneficiados (Responsável área da Saúde, outubro 2007).

Observa-se que a ausência do direito à moradia, de endereço físico também é um dificultador para o contato com as famílias, tanto em relação a problemas de moradia, quanto no que se refere à possibilidade do chamamento à participação.

Além disso, o trabalho integrado entre as Secretarias revela-se de fundamental importância na operacionalização e organização das ações. Percebe-se com o depoimento pouca integração na comunicação entre Secretaria da Saúde e Secretaria de Assistência Social. Quanto às dificuldades na implementação do PBF no município, na questão da saúde, a responsável pelas condicionalidades nesta área menciona a seguir a articulação entre as Secretarias:

[...] na verdade, é lenta, mas existe uma certa articulação, já houve reuniões com eles. O que sai das definições é a solicitação que eu tenha um pouco de acesso para facilitar. Quando eu faço algum trabalho de informação nas unidades, por exemplo, procura-se passar aquilo que elas estão necessitando, quando elas estão no cadastramento, divulga-se o número [do telefone]. Então existe uma parceria, mas também pelo fato de que o pessoal da educação está junto, na hora do cadastramento, o que facilita bastante. Mas existe essa distância, de certo modo, porque a gente não tem folga e tem todos os outros programas, além da dificuldade mesmo de competência, de conseguir dar conta de tudo que precisa ser feito. Dá uma certa morosidade pelo volume de trabalho (Responsável área Saúde, outubro 2007).

A articulação entre as áreas de controle, como precisa o depoimento, é pouco expressiva, sem uma agenda em comum e com precárias linhas de trocas de informações relevantes para o desenvolvimento do PBF.

Conforme aponta Sposati (2006), os recursos humanos necessários à gestão da Assistência Social são ainda frágeis em quantidade e qualidade. Além disso, as estruturas administrativas e o caráter burocrático que as perpassa impede a realização de um planejamento integrado, visando uma melhor gestão das políticas públicas, programas e serviços.

ademais, o sucateamento das instituições ocasionado pelo ideário da reforma do Estado, que, a partir de inúmeros fatores e especificidades no que concerne à força de trabalho, esvazia as instituições públicas nas diferentes instâncias de governo. Com o enxugamento dos quadros de servidores, o acúmulo de trabalho e funções tem se tornado regra no que se reflete diretamente na qualidade dos serviços prestados. Com isso, aponta Sposati (2006, p. 104): “Essa força de trabalho parca em quantidade, e frágil, em qualidade, [...] está desgastada pelo tempo e pelo crescente processo de requalificação”.

Outra dificuldade apresentada são às formas de comunicação como ferramenta ao processo de gestão, e também como fundamento da logística no PBF em Florianópolis de maneira assistemática, exceto pelo boletim informativo do MDS encaminhado eletronicamente no intervalo de tempo a cada dez dias. Ademais, a relação logística dá-se por meio de correspondências compondo o trâmite tecnicista do arcabouço burocrático brasileiro, bastante presente nas estruturas de gestão do município de Florianópolis.

Na fala da Coordenadora do Programa, evidencia-se com precisão a ocorrência assistemática do processo logístico.

Normalmente, utiliza-se muito do próprio site do MDS. Temos um vínculo através de documentação: formalidade obrigatória – ofícios, circulares, documentos que saem daqui, e que são enviados para nós. O Ministério também tem um sistema de boletim informativo [...]. Tem o programa de capacitação, o programa de qualificação, e se tem um informativo importante, como datas em relação à frequência escolar, datas com relação a mandado das informações da saúde [...] tudo isso acaba saindo dos informativos, [...], então estas informações a gente

tem através disso, o nosso canal acaba sendo mais isso [o boletim]. São raras as exceções onde utilizamos o telefone, mas em alguns momentos, acaba-se tendo que utilizar também, algumas situações emergenciais, ou coisa do tipo (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Inquirida sobre a utilização da via de comunicação por meio do telefone como mecanismo mais rápido de resolução de demandas junto ao MDS, obtém-se a seguinte resposta:

Até se consegue, [...] não é tão rápido e ágil, da noite para o dia. Normalmente, se abre um chamado, informa a situação e posteriormente eles entram em contato, ou mandam retorno por e-mail. Já aconteceram casos em que tivemos que entrar em contato de novo, mas normalmente a esfera federal é assim. Mas não posso reclamar, e dizer que é impossível. É a normalidade, existe o canal, as barreiras: a questão de tempo, a questão que eles têm uma demanda gigantesca, funciona nacionalmente, temos que levar em consideração isso. Existem os critérios do telefone, das linhas estarem sempre com muitas ligações, e acaba ficando comprometido. Então, [...] quando tem que ligar, já se está preparado para demorar [...]. Mas a gente consegue sim (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Para conferir como ocorre o processo de informação via telefone, acionamos o MDS, que disponibiliza o número 0800 707 2003 e direciona a chamada para a Central de Relacionamento do Fome Zero com a gravação “bem vindo a Central de Relacionamento Fome Zero, você liga de graça e tem as informações mais importantes dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Digite a opção desejada conforme o assunto”. Nesse momento, a gravação narra as opções “1 PBF; 2 Assistência Social; 3 Segurança Alimentar; 4 Ouvidoria; 7 outras informações” (0800 707 2003, em 3/4/2008 às 22:10h). A cada opção digitada é listada uma série de outras opções até que se esclareçam a(s) dúvida(s) por meio da gravação, ou se consiga falar com um atendente. Só então o solicitante talvez consiga esclarecer sua dúvida. Quando acionada a opção 1 PBF, a tentativa converge para a subopção 4 gestor municipal, na qual a gravação informa que, para dirimir dúvidas ou esclarecer problemas, deve-se ligar para o 0800 726 0104 Central de atendimento Caixa com o número do lote de envio em mãos. Quando realizada a tentativa de ligar para a Central de Atendimento da Caixa, mais uma vez a gravação apresenta um leque

de opções, que inicia com o Fundo de Garantia, passando por diversos serviços a pessoas físicas e jurídicas até chegar à subopção “municípios e estados”, e mais uma vez um leque de sub-opções. Para tanto, esse caminho foi percorrido para mostrar a ausência de um canal fonado direto entre gestores municipais e a Secretaria de Renda de Cidadania do Ministério, tendo em vista que toda a logística de operacionalização dos programas do MDS é terceirizada para empresas prestadoras de serviços, inclusive a Caixa, que se responsabiliza pela operação do sistema de informação do PBF. Com isso, se tem uma radiografia de que o solicitante beneficiário ou gestores têm para dirimir dúvidas por meio do canal de comunicação disponibilizado pelo MDS.

Isto está relacionado ao desenvolvimento tecnológico, mas que nem sempre responde às necessidades. Além disso, a quase inexistente presença humana dificulta qualquer posicionamento.

A análise de Sposati (2006, p. 104) sobre o assunto é a seguinte: “a assistência social não se opera por tecnologias substitutivas ao trabalho humano. Quando usa de tecnologia, ela é *soft* e não *hard* estruturadora”. Os sistemas de informação postos hoje pelas novas tecnologias parecem voltados à desmobilização dos que necessitam de respostas ágeis, e não como instrumentos gerenciais que em muito poderiam auxiliar na função dos direitos de cidadania e na efetivação dos interesses públicos.

3.2 REDE DE SERVIÇOS

No desenho do PBF, apresenta-se a necessidade de uma rede de serviços complementares ao funcionamento do programa. O município de Florianópolis dispõe de um conjunto de aparelhos sócio-assistenciais para atendimento dos usuários, inscritos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Atendendo a legislação em vigor, Florianópolis implementa serviços e ações adjacentes à assistência social buscando proporcionar o direito às pessoas que precisam de algum serviço ou

benefício ligado ao complexo sócio-assistencial, contidos no Plano Municipal de Assistência Social (FLORIANÓPOLIS, 2006).

Para aferir resultados positivos e potencializar a rede de atendimento nos municípios, a PNAS prevê que o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) seja a porta de entrada do cidadão aos serviços sócio-assistenciais no município. Desta forma, foi prevista pelo governo federal uma articulação entre o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), o PBF e o CRAS. Sobre a articulação entre essas instâncias, a Coordenadora do CRAS se manifesta a seguir:

O CRAS é a porta de entrada dos serviços sócio-assistenciais do município, o PAIF é desenvolvido obrigatoriamente no CRAS, tem como objetivo a emancipação social das famílias. Então, essa articulação do PAIF, que é desenvolvida nos CRAS com o PBF, está se dando da seguinte maneira: as famílias que são identificadas como público do CRAS e também são atendidas pelo PBF, nós chamamos para os cursos de qualificação profissional para atingir o objetivo do PAIF. De que forma a gente faz isso? Através do mapeamento do PBF para identificar e chamar para fazer os cursos (Coordenadora CRAS, março de 2008).

Segundo os indicativos da PNAS, no que compete à atenção básica, todos os beneficiários do PBF obrigatoriamente são público do CRAS, tendo em vista que o CRAS é a porta de entrada dos serviços sócio-assistenciais do município, e também o grande articulador para promover a “emancipação social das famílias”. Pergunta-se de que forma o atendimento inicial oferecido no âmbito dos CRAS poderá levar à “emancipação”?

Verifica-se aqui a assunção de um princípio e de um valor que não poderá ser atingido no âmbito das políticas sociais e, portanto, com menor possibilidade se referindo aos serviços sócio-assistenciais. A emancipação só poderá ser atingida mediante projeto societário radicalmente contrário ao projeto capitalista vigente na realidade contemporânea.

Retomando a entrevista com a Coordenadora do CRAS, indagou-se sobre as formas de comunicação e inter-relação entre o CRAS e a equipe do PBF:

É muito boa, nós conhecemos as necessidades, os objetivos do programa, que estão avançando. Já algumas propostas de

mapeamento para reconhecer essas famílias em cada território e de cada CRAS para identificar os trabalhos prioritariamente com essas famílias, tem muito que avançar, mas tem uma relação boa. O contato depende da demanda, de acordo com o que eles identificam no Programa, que precisa ser encaminhado para o CRAS é encaminhado para cá, para a coordenação, aí eu encaminho via motorista de cada CRAS, de cada região. Aí eles fazem as visitas, dão os retornos de acordo com as necessidades, mas é um contato praticamente semanal (Coordenadora CRAS, março de 2008).

Com o depoimento acima, se pode evidenciar um nível de comunicação entre o CRAS e o PBF extremamente pautado em procedimentos administrativos e burocráticos, reafirmando o arcabouço sócio-burocrático do município, porém necessário ao desenvolvimento e controle das atividades desenvolvidas pelos programas municipais.

O CRAS, pelo seu desenho federal, deveria compor a vigilância social com produção de indicadores das situações de vulnerabilidade como forma de conhecimento de famílias referenciadas e beneficiadas pelo PBF. Além de acompanhar os beneficiários do PBF, em especial as famílias que não cumprem as condicionalidades, realizando visitas. Também cabe ao CRAS o encaminhamento de famílias para inserção no PBF, entretanto essas rotinas ainda não são desenvolvidas em Florianópolis.

Dentro dos programas desenvolvidos no município, o CRAS e o PBF estão concentrados dentro da Gerência da Família, porém se relacionam com outros programas e serviços presentes na estrutura sócio-assistencial do município, conforme Quadro 6.

QUADRO 6 - DESCRIÇÃO DAS GERÊNCIAS⁵¹ DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM ÊNFASE NOS PROGRAMAS FINANCIADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Gerência da Criança e do Adolescente	Gerência da Família	Gerência de Plan., Monit. e Avaliação
Proteção Social Básica a) Coordenação Geral de Atenção Sócio-Educativa para Crianças, Adolescentes e Jovens; Coordenação dos Centros de Educação Complementar (CEC); Coordenação do Projeto Criança Fazendo Arte; Coordenação do Projeto Brinquedoteca; Coordenação do Projeto Casa da Liberdade; Coordenação do Projeto Agente Jovem; Coordenação do Projeto Guias Mirins; Coordenação do Projeto Orquestra Sinfônica nas Comunidades. b) Coordenação do Pró-Jovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade) a) Coordenação do Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar - POASF b) Coordenação do Centro de Referência Sentinela c) Coordenação das Medidas Sócio-Educativas - Programas Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade d) Coordenação do PETI e) Coordenação Geral de Abrigamento às Crianças e Adolescentes; Coordenação do Programa Família Substituta; Coordenação do Abrigo para Meninos/Casa Lar; Coordenação da Casa de Passagem para Crianças e Adolescentes	Proteção Social Básica a) Coordenação Geral de Atenção Básica de Assistência Social; Coordenação do PAIF/CRAS; Coordenação de Atenção Sócio-Assistencial (atual Projeto Sócio-Emergencial); Coordenação do Programa Inclusão Social - Maciço do Morro da Cruz; Coordenação do Programa Inclusão Social - Chico Mendes. b) Coordenação Geral de Benefícios: Coordenação do PBF; Coordenação do Programa de Benefícios: Benefício de Caráter Temporário ou Eventual – BCE/BPC c) Coordenação Geral de Inclusão Produtiva: Coordenação do Projeto Arte e Vida: Grupo de Mulheres Artesãs; Coordenação do Projeto de Geração de Renda às Famílias do PETI; Coordenação do Projeto Artesanato Açoriano; Coordenação do Projeto de Produção Artesanal de Bolacha; Coordenação do Projeto Trabalha Juventude; Coordenação do Projeto Reciclar - Retorno Pós-Consumo de Embalagens Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade) a) Coordenação do Centro de Referência às Mulheres Vítimas de Violência/Casa de Apoio b) Coordenação Geral de Atenção à População de Rua: Coordenação do Projeto Abordagem de Rua; Coordenação do Núcleo de Atenção à Família – NAF Rodoviário; Coordenação da Casa de Apoio Social ao Morador de Rua; Coordenação do Projeto de Atendimento a Dependentes Químicos.	a) Coordenação Geral de Planejamento b) Coordenação Geral do Sistema de Informações Sociais: Coordenação do Projeto Criança em Foco; Coordenação do Projeto Rede Pró-Criança; Coordenação do Sistema de Informação Municipal da Rede SUAS (SUAS/web; Info/SUAS; Cad/SUAS; Geo/SUAS; Sig/SUAS) c) Coordenação Geral de Acompanhamento e Assessoria à Rede Não-Governamental de Assistência Social: Coordenação do Programa de Mobilização Comunitária. d) Coordenação Geral de Capacitação e Formação Continuada: Programa de Capacitação Profissional.

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2006 – 2009 de Florianópolis.

⁵¹ O Plano Municipal de Assistência Social traz, ainda, a descrição da Gerência do Idoso, Gerência Administrativa e Gerência Financeira, as quais não foram expostas por não apresentarem nenhuma ligação com as medidas protetivas às famílias atendidas ao PBF.

O CRAS é exibido como centro de prestação de serviços interrelacionados à rede sócio-assistencial e diretamente ao PBF, uma vez que, através dele, ocorre o encaminhamento ao PBF e contribui no desenvolvimento de programas e projetos que buscam qualificar as famílias para o mercado de trabalho.

Embora se atribua ao CRAS a responsabilidade na retirada das famílias da situação de vulnerabilidade, constata-se que as exigências do mercado de trabalho são um impeditivo para absorver esse contingente.

Nessa monta, o IPEA indica que não há mão-de-obra para 123 mil vagas qualificadas, enquanto 207 mil profissionais qualificados estão desempregados. Esse contra-senso é intitulado pela Folha de São Paulo como uma desordem na qualificação dos trabalhadores, pois qualifica-se para funções das quais as empresas não absorvem, enquanto que a economia vem crescendo e com ela a indústria nacional demandando cada vez mais trabalhadores qualificados (SALOMON, 2007).

O MDS prevê, para o primeiro semestre de 2008, a criação da Secretaria da “Porta de Saída”, responsável pelo desenvolvimento de programas de capacitação e geração de renda, na integração de microcréditos e na inclusão dos beneficiários do PBF com mão-de-obra em algumas das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (SCOLESE, 2007). Mesmo assim, “as políticas de emprego podem ser ineficazes para os mais pobres”, conforme mostram estudos de Ana Machado e de Raquel Ribas, pesquisadoras do IPEA, com base na Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE), de 2002 a 2007.

Quanto mais uma família fica na pobreza, mais difícil é escapar desta condição. O aumento no salário médio dos empregados no setor formal, por sua vez, favorece que famílias pobres continuem pobres - provavelmente, na competição por vagas que ofereçam salários mais altos, os indivíduos mais pobres sejam preteridos, posto serem profissionalmente menos qualificados.

A pesquisa revela ainda que famílias extremamente pobres não são, de fato, os pobres mais crônicos, pois apresentam maior probabilidade de sair da pobreza. A presença de idoso no domicílio é outro fator positivo para a não-permanência na pobreza. Certamente, a existência de aposentadorias e pensões como renda adicional no domicílio ameniza a situação, provendo maior bem-estar às famílias (MACHADO; RIBAS, 2008, p.7).

Como exemplo, o Edital de Tomada de Preço número 212/SMH/PMF/2008, com o objetivo de desenvolver trabalhos sociais junto a onze Comunidades do Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis, com recursos do PAC, licita cursos de plantio de mudas e manejo de hortas domésticas.

Esses recursos, que poderiam ser somados ao CRAS, têm sido destinados a ações paralelas com cursos que não inserem trabalhadores urbanos no mercado de trabalho, mas apenas afirmam a subalternidade.

Mesmo assim, nas entrevistas realizadas, percebeu-se forte apelo aos serviços do CRAS na complementaridade das ações sócio-assistenciais. Segundo a Coordenadora do PBF:

[...] o CRAS, como parceiro do PBF, implementa políticas de emprego e renda. Praticamente 80% ou 90% do público do PBF é público CRAS também, com atendimento em conjunto, atendimento em rede, que a gente costuma chamar [...]. O CRAS funciona no atendimento emergencial, no encaminhamento para rede, faz também o encaminhamento para o PBF, que é proteção básica, e acaba funcionando como tentativa de melhorar, ou tirar o usuário da vulnerabilidade. É um dos maiores avanços. Essa questão de possibilitar à família participar de cursos, e automaticamente tendo meios de se sustentar, formalmente ou informalmente, infelizmente. Não dá para colocar todos no mercado formal, mas nós temos parceiros. O CRAS tem grandes parceiros, tem muitas empresas que estão fazendo parte [...]. Não transfere renda direta. O CRAS não fornece o dinheiro, mas fornece subsídios para que a família possa posteriormente se auto-sustentar e sair da situação de vulnerabilidade e do PBF, porque ela estará saindo da faixa de renda. [...] [o CRAS] é considerado um grande parceiro, na verdade, a intenção do PBF, quando foi criado, era tirar a família da situação de vulnerabilidade. Por isso que não tem um programa diferenciado [...] [se refere a um subprograma ligado diretamente ao PBF] O PBF faz parceria com o CRAS. O CRAS executa essa parte de programas de geração de trabalho. Então, essa questão de cursos, nós não temos separado. Para nós não adianta fazer uma coisa separada. A gente utiliza tudo, se precisar de recurso do IGD, o CRAS também pode utilizar nesse sentido (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Como enfatiza o estudo de Machado e Ribas (2008, p. 10), o tempo de duração na situação de pobreza indica que a probabilidade de saída da pobreza é decrescente ao longo do tempo. As autoras apontam ainda, para as mudanças no

mercado de trabalho, que a “transição de trabalhadores da indústria e do comércio para o setor de serviços nas regiões metropolitanas reduz o tempo de duração das famílias na situação de pobreza”.

Observa-se também no depoimento a introdução de novas categorias como, por exemplo, “vulnerabilidade” para “explicar as manifestações singulares do real” e obscurecendo a “análise crítica da sociedade e das determinações da desigualdade” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p. 106).

Ainda para Mota (et al, 2006, p. 172), a amplitude dos serviços e do público-alvo do SUAS envolve um leque amplo de situações que podem comprometer o processo de “normatização e padronização dos serviços”. Categorias como vulnerabilidade e risco “indicadoras dos *níveis de exclusão*” fragilizam a delimitação dos usuários dos serviços e níveis de proteção.

No âmbito da política municipal de Assistência Social, são desenvolvidos cursos e serviços para a população em geral que acabam absorvendo os beneficiários do PBF, conforme o depoimento abaixo:

O que é muito forte no CRAS é o desenvolvimento do PAIF, prevendo a emancipação social dessas famílias, é que nós articulamos os cursos de capacitação profissional através de convênios com o SENAC, SENAI, TEMPOS. Promovem-se gratuitamente os cursos para as comunidades, dando preferência aos beneficiários do PBF para que eles tenham a capacidade de se inserir no mercado de trabalho e assim conseguirem a emancipação social (Coordenadora CRAS, março de 2008).

Como a entrevistada afirma, os cursos desenvolvidos pelo CRAS são substanciais para a “inserção” no mercado de trabalho, mas longe de qualquer possibilidade de emancipação. O problema sempre retorna ao indivíduo, já que é dele a responsabilidade de encontrar, no mercado, quem possa comprar seu trabalho. Quando indagada por ações específicas no campo da requalificação profissional ou mesmo da profissionalização, obtém-se o seguinte:

Seria o encaminhamento ao mercado de trabalho. O que nós estamos fazendo até agora é articulando a rede local, para conhecerem os cursos que são desenvolvidos nas comunidades para que eles tenham conhecimento do produto final e que eles possam dar oportunidade

para essas pessoas se inserirem no mercado de trabalho. Nós temos um resultado muito bom, grandes redes de supermercado vêm contratando, pedindo mais alunos que se formam. Muitas turmas são contempladas por essas redes. Mas ainda se tem muito que avançar, existe uma articulação com a iniciativa privada para absorver essa demanda que está sendo formada pelo CRAS. Rede de supermercados, hotelaria. Dependendo da área do curso que é desenvolvido, cada equipe de cada região já articula aquela rede para conhecer os cursos e inserir no mercado de trabalho. Até para esse ano nós já estamos fazendo o mapeamento da área de interesse dos municípios para contratar os cursos. Nós já estamos direcionando para uma outra área, que é junto aos sindicatos da indústria, do comércio, junto ao MTE, para inserir esses alunos no mercado de trabalho. Acredito que vai dar muito certo, vai dar muitos resultados, ainda está começando (Coordenadora CRAS, março de 2008).

A oferta de cursos pelo CRAS tem ênfase na indústria como também em áreas de serviços. Os cursos oferecidos vão desde mecânica naval até servente para construção civil. Esta última ocupação vem registrando significativa ampliação em Florianópolis, segundo o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON). Entretanto, com baixa remuneração e com contratos temporários, fator que se apresenta como medida paliativa no trato das expressões da pobreza. Famílias beneficiadas pelo PBF podem ser desligadas do recebimento do benefício e poucos meses depois retornarem à condição de pobreza ou de extrema pobreza pela razão do término dos contratos temporários existentes na construção civil.

Compõem ainda a rede de serviços da SEMAS outras modalidades de políticas de transferência de renda existentes em Florianópolis, sendo que, além dos que foram unificados no PBF, havia o Programa Renda Extra e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O Programa Renda Extra foi instituído por meio da Lei Municipal nº 5330/98 e do Decreto nº 377/98 e implantado em 2002. Impresso na idéia de transferência de renda, busca garantir o valor de um salário mínimo às pessoas com mais de 60 anos vítimas de doenças relativas à incapacidade física e/ou cuja família perceba renda inferior a três salários mínimos. Cabe lembrar que essa modalidade criada em Florianópolis apresenta-se como superposição ao BPC, inscrito na LOAS. Considerando a demanda espontânea que é encaminhada ao BPC, resta uma ínfima

demanda ao município na provisão da Renda Extra, tendo em vista que os critérios para acesso do programa municipal são os mesmos do BPC.

O PETI foi implantado no ano 1996 com a concessão de 210 Bolsas Criança Cidadã e no ano de 2000 ampliado para 710, com o objetivo de retirar crianças e adolescentes com idade entre 7 e 16 anos de situação de trabalho e promover a sua inclusão em atividades sócio-educativas que possibilitem o desenvolvimento de suas potencialidades cognitivas, afetivas e sociais (MDS, 2007). O município, durante a fase de expansão do PETI em 2000, concedeu vagas a crianças e adolescentes considerados em situação de pobreza, com isso, buscando preencher as vagas disponibilizadas naquele ano. O município opera ainda o Pró-Jovem e o Agente Jovem⁵², ambos programas federais denominados de “inclusão social” como complementação ao PETI.

A Secretaria Municipal de Educação, por sua vez, não oferece projetos de reforço escolar ou assemelhados, mas apenas as vagas no ensino regular, com um déficit preocupante de vagas na educação infantil de 0 a 6 anos.

A Secretaria Municipal de Saúde opera três programas na rede complementar. O programa Hora de Comer, destinado a crianças com peso abaixo da média, qualificadas em risco nutricional. As famílias delas recebem uma cesta nutricional específica para a criança, sendo desligadas do programa após cinco meses consecutivos ou ao ser diagnosticada a recuperação do peso. Para receberem esse benefício, as famílias precisam participar de reuniões educativas mensais e comparecerem à consulta médica também mensal. Nesta modalidade, quem define se a criança precisa ou não do complemento é o médico da unidade de saúde.

O segundo programa é o de Leites Especiais, que atende crianças com distúrbios nutricionais específicos, com fórmulas estabelecidas e prescritas de acordo com a idade da criança. Destina-se às crianças com até dois anos de idade e a

⁵² Projeto Pró-Jovem: Proporciona formação integral do jovem, por meio de uma efetiva associação entre: elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional com certificação de formação inicial, desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público. Atende jovens de 18 a 24 anos que concluíram a quarta série do ensino fundamental, mas não concluíram a oitava série. Agente Jovem: Trabalha o protagonismo juvenil, através da identificação e aproximação do adolescente como sujeito social coletivo, participante do processo de transformação de suas condições objetivas de vida. Atende adolescentes, entre 15 e 17 anos, em situação de vulnerabilidade, atualmente de 250 adolescentes (MDS, 2007).

temporalidade de recebimento da fórmula também é definida pelo médico. Em ambos os programas, o agente de saúde realiza visitas para verificar se as crianças realmente são moradoras do município.

O terceiro programa é reservado às crianças portadoras de HIV, com idade de até seis meses que recebem o complemento nutricional denominado “fórmula de partida”, dos dois meses aos dois anos, recebem a cesta nutricional. As crianças atendidas nesse programa são acompanhadas pelo infectologista e, se diagnosticadas soro-negativas, não recebem mais o benefício. Caso sejam soro-positivas, recebem a cesta até os treze anos de idade. Mães portadoras de HIV recebem a cesta nutricional durante a gestação.

Todos esses programas são compreendidos como complementares e genéricos, podendo atender as famílias beneficiadas pelo PBF se ocorrer algum dos critérios descritos nos três programas. Com isso, percebe-se uma sobreposição de programas e ações, não existindo uma atuação coordenada para o atendimento integral das necessidades básicas.

A articulação entre programas da SEMAS, responsável pela implementação e gestão do PBF, e a SMS parece não existir, tendo em vista que dentro da SMS existem programas em que são disponibilizados os suplementos alimentares, cestas básicas, para todas as famílias ou crianças que precisarem, mesmo para as famílias inseridas no PBF. Com isso, observa-se uma superposição de programas dentro do município, uma vez que a SEMAS também opera com ações similares, não há uma abordagem exclusiva e qualificada às famílias inseridas no PBF. Verifica-se que as ações previstas pelo governo federal, para o desenvolvimento no âmbito municipal com vistas à edificação de uma rede de serviços na atenção às famílias inseridas no PBF, ainda não foram desencadeadas. Na entrevista com a responsável pelas condicionalidades em saúde, podemos perceber tal situação:

[...] os programas que existem dentro da área da saúde são disponibilização de suplementos alimentares, cestas [...] com acompanhamento, com critérios, com algumas condicionalidades (Responsável área Saúde, outubro de 2007).

A superposição de programas é uma característica do tipo de gestão realizada no Brasil, levando em conta que a forma organizacional político-administrativa favorece tal situação, principalmente com a desarticulação dos programas que compõem a rede de serviços presentes em cada aparelho burocrático.

Essa dinâmica apresenta-se como refração direta na realização e efetivação das políticas sociais, tendo em vista a falta de articulação e a pouca efetividade impressa nas ações de melhoria das condições de vida da população subalterna.

A rede de serviços prevista para ser desenvolvida em paralelo entre o CRAS e o PBF, no sentido de desenvolver “ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social, tendo por perspectiva o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”, afirmando o direito à Proteção Social Básica e a “ampliação da capacidade de proteção social e de prevenção de situações de risco no território de abrangência do CRAS” (MDS, 2008), ainda são incipientes no seu desenvolvimento e na sua interlocução como rede de atendimento.

3.3 SERVIÇOS OFERECIDOS PARA O CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES

O governo federal prevê um conjunto de ações de contrapartida aos membros das famílias beneficiadas para o recebimento da transferência de renda no campo da saúde e da educação, com ênfase nas crianças, adolescentes e mulheres grávidas.

O cumprimento das contrapartidas do PBF implica a permanência ou não da família no Programa. O governo objetiva, com as contrapartidas, buscar condições melhores para os filhos, membros das famílias, que se submetem aos serviços correspondentes (MDS, 2006).

No campo da execução das condicionalidades, nota-se com maior intensidade o controle da frequência escolar, como mecanismo que oferece maiores

condições de se aferir. Já a saúde mostra algumas dificuldades, seja pela falta de canais institucionais, seja pelo desenho fraco com que se opera a condicionalidade.

Em relação ao controle das condicionalidades, a Coordenadora do PBF assim se manifesta:

Posso falar melhor com relação à educação, sobre a saúde [...] estamos procurando trazer para um pouco mais próximo, não funciona aqui, nós fizemos uma reunião já faz um mês e meio para identificar quais são as maiores dificuldades que a saúde encontra, enquanto condicionalidade. E diagnosticamos algumas, orientamos a saúde a fazer contato direto com o SISVAM, que é o órgão que cuida da condicionalidade da saúde, para que eles pudessem verificar os problemas também. Tentamos organizar de uma forma que eles possam fazer o trabalho deles melhor. Com relação à educação, pode-se falar um pouco mais, porque temos uma pedagoga que trabalha aqui. Ela é efetiva do município, não da SEMAS, é efetiva da SME. Está à disposição da Assistência para executar essa questão da frequência. Então o acompanhamento dela é um pouco mais aprofundado, porque ela atende, entra em contato com as escolas, tem alguns elos, tanto no município, quanto no estado, na Secretaria da Educação. Para poder fazer essas ligações com a escola, manda-se a relação, retorna com a frequência. Quando aparecem dúvidas, a própria escola liga para cá. Aí se acaba participando um pouco mais da questão da frequência (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

No depoimento da Coordenadora, verifica-se a pouca aproximação das atividades com a área de saúde, já que a responsável não compõe a equipe presencial do PBF alocado na SEMAS. Identificadas as dificuldades, os procedimentos ocorrem de forma isolada. A profissional da área da saúde busca resolver junto ao SISVAM, alocado no MEC, possíveis soluções. A desarticulação desfavorece a resolução das dificuldades, em virtude da falta de apoio dos sujeitos envolvidos, por exemplo, o papel que cabe à Gestora proceder junto ao MEC, como articuladora do PBF nos níveis de governo.

A educação, considerando seu desenho, apresenta mecanismos que vêm dando conta de realizar o controle das condicionalidades, presentes no trabalho de atendimento às escolas de ensino fundamental e médio, possibilitando articulações logísticas essenciais para a realização do acompanhamento.

No depoimento da Gerente da Família, pode-se constatar inquietações da mesma natureza:

A estrutura do município na área da saúde acontece de forma assistemática, enquanto que na área da educação podemos contar com uma pedagoga na composição da equipe do PBF para acompanhar o cumprimento das condicionalidades (Gerente da Família, outubro de 2007).

Em entrevista com a Coordenadora do CRAS de Florianópolis, pergunta-se se existe o desenvolvimento de ações e serviços básicos continuados para as famílias atendidas pelo PBF nas unidades do CRAS, com especificidade para grupos com problemas de cumprimento das condicionalidades de acordo com as indicações do PAIF. A entrevistada se manifesta da seguinte forma:

Não necessariamente. Existe uma preocupação em desenvolver algum projeto sócio-educativo até, para acompanhar as famílias do PBF e também do BPC para que seja desenvolvido nos CRAS. Nesse momento, existe o grupo de psicologia que faz o fortalecimento dos vínculos familiares, são grupos que se encontram duas vezes por semana e a grande maioria também é do PBF. Atende a demanda espontânea. Nós temos alguns encaminhamentos que vêm do PBF exatamente com referência às condicionalidades. Aí vem para o CRAS. O CRAS identifica a família e faz uma visita domiciliar até para constatar as causas do não cumprimento das condicionalidades. Aí sim faz um encaminhamento para esses grupos e para o que estiver pendente. Mas são poucos, porque geralmente o PBF faz esse acompanhamento, mas geralmente nas regiões da área de abrangência do CRAS norte ou sul, continente 1, 2, Centro leste, ela encaminha porque o acesso fica mais próximo da região deles (Coordenadora CRAS, março de 2008).

Essa medida busca “convencer” as famílias a cumprirem as condicionalidades por meio de reflexões a fim de que as famílias percebam a importância do cumprimento das responsabilidades nas áreas da saúde e da educação.

Na área da educação, as ações apresentam-se ainda exclusivas no campo da verificação da frequência escolar. Isso fica claro na pergunta sobre as vagas no município para o ensino fundamental e médio com a seguinte argumentação:

“Florianópolis não tem problemas em nível de educação, ela é bem estruturada” (Responsável pela área de Educação, outubro de 2007).

Mas sobre a educação infantil, compreendida entre 0 e 6 anos, sabe-se da existência de uma grande lacuna de vagas. Dados do Censo Educacional de 2004 indicam que até 2006 o município oferecia 4.295 vagas em creches ou Núcleos de Educação Infantil. No mesmo ano, havia em lista de espera 2.332 crianças registradas, sem considerar o número de famílias que buscaram o serviço e cuja demanda não foi registrada. Outras situações, em que os irmãos mais velhos cuidam dos mais novos ou algum parente ou ainda vizinhos, também não são computadas. Porém, o PBF não interfere, haja vista que deixa esse corte de idade para o controle apenas da saúde e não da educação, em razão dessa faixa etária não ter obrigatoriedade de freqüentar creches e jardins de infância. Tal questão é colocada no PBF como marginal, mas é de extrema relevância na realidade das famílias empobrecidas, pois apresenta-se como dificultadora na busca de trabalho, já que as mães não têm com quem contar no cuidado dos filhos.

A falta de vagas na educação infantil pode ser compreendida como um dos elementos incapacitadores das famílias para a superação da situação de extrema pobreza e pobreza, fazendo com que a permanência no PBF se prolongue. Contribuem ainda para isso os índices de desemprego de longa duração, pois para o trabalhador, afastado por dois, três, quatro anos ou mais, fica mais difícil recolocar-se no mercado de trabalho.

Já a possível falta de vagas no ensino fundamental e médio é descrita do seguinte modo:

Não que chegue até nós, a não ser na questão da educação infantil, mas a educação infantil não passa pelo PBF, o acompanhamento é a partir de seis anos de idade, e nessa fase, eu acho que Florianópolis consegue dar conta da demanda (Responsável pela área de Educação, outubro de 2007).

Pode-se lembrar que, no município de Florianópolis, a educação no nível fundamental é operada em escolas mantidas pelos governos municipal e estadual, e para o ensino médio, além dos dois primeiros, tem-se o governo federal aumentando o número de vagas por meio do Centro Federal Tecnológico (CEFET), do Colégio Aplicação da UFSC e dos Projetos de Educação para Jovens e Adultos (EJA).

Esse conjunto de vagas ofertadas no ensino fundamental e médio contempla a demanda por educação nessa idade. Tanto que famílias que se transferem para o município de Florianópolis, no meio do ano letivo, têm seus benefícios assegurados, desde que seus filhos estejam matriculados na escola mais próxima, não tendo surgido nenhum caso, até o presente momento, de falta de vaga nas escolas, segundo a Responsável da área de Educação.

No âmbito da saúde, a configuração do município está dividida da seguinte forma:

O município tem quarenta e duas unidades de saúde, com oitenta equipes de saúde da família com área de abrangência definida. Na questão da vacinação, eles fazem esse acompanhamento no município todo, é dividido em áreas de atendimento, assim ocorre com todas as condicionalidades exigidas [dos três programas municipais]. O pré-natal também é mapeado dentro da unidade. [...] na questão do PBF com a questão da localização da família, é vista toda a estrutura de atendimento (Responsável área Saúde, outubro de 2007).

Cabe salientar que esse desenho institucional presente no atendimento dos serviços em saúde não é específico ou não apresenta recortes para as famílias atendidas pelo PBF, mas são serviços oferecidos ao conjunto da população de forma universal, como ocorre, por exemplo, com as vacinas.

A rede de serviços ofertados às famílias beneficiárias do PBF para o cumprimento das condicionalidades deixa brechas entre os serviços prestados que dificultam a sua realização. Em levantamento recente do MDS, constatou-se que os municípios tem atendido no máximo 23% das famílias nas condicionalidades em saúde, com poucas exceções o percentual foi mais alto. Em Florianópolis, o percentual registrado até 30 maio de 2008 foi de 18%. Dessa forma, a partir de agosto de 2008, os municípios terão que atender um mínimo de famílias ainda a ser definido.

3.3.1 Acompanhamento e cumprimento das condicionalidades

O PBF tem por objetivos a “inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, por meio da transferência de renda vinculada a condicionalidades, o desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica e a promoção do acesso aos direitos sociais básicos de saúde e de educação” (MDS, 2005).

As condicionalidades são definidas como contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possa receber o benefício mensal. O disposto no art. 3º, da Lei nº 10.836/2004, determina que “a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento da saúde, à frequência de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento” (MDS, 2004).

O objetivo das condicionalidades é afirmar o ingresso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para a pretendida “inclusão social” (MDS, 2005).

Em conjunto, o MDS e o MEC estabeleceram atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar, e o MS estabeleceu normatizações para o cumprimento da condicionalidade de saúde por meio das Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789/2004 e MS/MDS nº 2.509/2004, pactuando os mecanismos de verificação e condição para as famílias continuarem no PBF.

O imperativo de regulamentar a gestão do descumprimento das condicionalidades sobre os benefícios financeiros do PBF levou o MDS a aplicar as sanções definidas na Portaria 551/2005 às famílias beneficiárias desse Programa.

A gestão das condicionalidades abarca o entendimento em torno das ações concernentes a cada ente federado e imprime o entendimento de condicionalidade, mediante Portaria Ministerial número 551/2005, como conjunto de ações relativas:

I - ao acompanhamento periódico das famílias beneficiárias, no que se refere ao cumprimento das condicionalidades previstas no PBF, de acordo com a legislação e os atos normativos estabelecidos pelo MDS e/ou pelo MEC e MS;

II - ao registro de informações referentes ao acompanhamento das condicionalidades, pelo município, nos sistemas disponibilizados pelo MEC e MS;

III - ao conjunto de medidas adotadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no sentido de propiciar que famílias beneficiárias do PBF tenham condições de cumprir as condicionalidades previstas, bem como medidas tomadas no sentido de evitar que famílias beneficiárias do Programa permaneçam em situação de descumprimento de condicionalidades;

IV - à repercussão gradativa da aplicação de sanções referentes ao descumprimento de condicionalidades sobre a folha mensal de pagamento do Programa (BRASIL, 2005).

O cumprimento das condicionalidades na área da educação pauta-se no compromisso das famílias em efetivar a matrícula escolar das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos em estabelecimento regular de ensino e na garantia de frequência mínima estabelecida, além de comunicar imediatamente à coordenação do PBF sempre que houver mudança de escola das crianças ou adolescentes (MDS, 2005).

No campo da saúde, cabe às gestantes e nutrízes inscrever-se nos programas de pré-natal e o comparecimento às consultas na unidade de saúde local, munidas do respectivo cartão, atentando-se ao calendário do MS. E ainda, participar das atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. No tocante ao cuidado com as crianças menores de 7 anos, o cumprimento baliza-se na marcação e comparecimento delas nas Unidades de Saúde Local para campanhas de vacinação, conservando o calendário de imunização em dia, submeter as crianças ao acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento físico (MDS, 2005).

Para a materialização dessa dinâmica, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como instâncias de controle social do PBF, informar e orientar as famílias sobre seus direitos e responsabilidades no âmbito do programa (MDS, 2005)

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do MDS, editou normas complementares para o cumprimento das condicionalidades em parceria com os Gestores. Sendo assim, a apuração do descumprimento deve ser disponibilizada aos estados, Distrito Federal e municípios, e aos órgãos de controle social para providências conjuntas (MDS, 2005).

Nesse contexto, cabe aos estados a seguinte responsabilidade na gestão das condicionalidades do PBF:

- I - oferecer condições para que seja realizado o acompanhamento das condicionalidades previstas no programa, pelo município, quando o acesso ao serviço se realizar em estabelecimento estadual ou mediante o acompanhamento de equipe que preste serviços ao Estado;
- II - atuar em cooperação com os municípios nas situações previstas no inciso I, de maneira a garantir o registro das informações relativas ao acompanhamento de condicionalidades;
- III - articular, capacitar e mobilizar agentes envolvidos nos procedimentos de acompanhamento das condicionalidades;
- IV - mobilizar, estimular e orientar as famílias beneficiárias sobre a importância do cumprimento das condicionalidades;
- V - apoiar os municípios localizados em seu território na realização da gestão de condicionalidades do Programa (BRASIL, 2005).

Já os municípios devem ter as seguintes responsabilidades na gestão de condicionalidades do PBF:

- I - ofertar, adequada e regularmente, os respectivos serviços de educação e saúde, nos termos da legislação pertinente;
- II - realizar, periodicamente, e conforme calendário, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades previstas, em observância ao disposto nas Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789, de 2004, e MS/MDS nº 2.509, de 2004; e
- III - registrar as informações relativas ao acompanhamento do cumprimento de condicionalidades, com a utilização dos sistemas de informação disponibilizados pelo MEC e pelo MS (BRASIL, 2005).

No desenho de gestão das condicionalidades do PBF, são atribuídas ao Gestor Municipal responsabilidades em torno da articulação, capacitação e mobilização dos agentes envolvidos nos procedimentos de acompanhamento e cumprimento das condicionalidades. Os serviços devem ser desenvolvidos junto às famílias no sentido de contemplar a mobilização, o estímulo e orientações aos beneficiados sobre a

importância do cumprimento das condicionalidades. Ao Gestor Municipal compete notificar formalmente o responsável legal da família, quando identificar o descumprimento de condicionalidades, e encaminhar, para conhecimento da instância de controle social do programa, a relação das famílias que devem ter o benefício cancelado em decorrência desse descumprimento (BRASIL, 2005).

Se o município não proceder com os procedimentos de gestão das condicionalidades, o MDS pode denunciar ou rescindir o acordo de adesão do município ao PBF. O município, em hipótese alguma, pode instituir outras sanções às famílias ou outras condicionalidades senão as previstas na Portaria Ministerial 551/2005, que trata das condicionalidades em saúde e educação. A Portaria aborda, ainda, que o município ou a equipe responsável pelo desenvolvimento do PBF não pode se utilizar de formas de comunicação humilhantes ou constrangedoras a respeito do descumprimento das condicionalidades (BRASIL, 2005).

A instância de controle social do PBF, no que tange à gestão de condicionalidades, deve desempenhar as seguintes atribuições:

- I - acompanhar a oferta, por parte dos governos locais, dos serviços públicos necessários ao cumprimento das condicionalidades do programa Bolsa-Família pelas famílias beneficiárias;
- II - articular-se com os conselhos de políticas setoriais existentes no município para assegurar a oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades;
- III - conhecer a lista dos beneficiários que não cumprirem as condicionalidades, periodicamente atualizada, e sem prejuízo das implicações éticas e normativas relativas ao uso da informação;
- IV - acompanhar e analisar o resultado e as repercussões do acompanhamento do cumprimento de condicionalidades no município; e
- V - contribuir para o aperfeiçoamento da rede de proteção social, estimulando o Poder Público local a acompanhar as famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades que estas devem observar em decorrência de sua participação no programa (BRASIL, 2005).

As famílias beneficiárias do PBF que não realizarem as atividades previstas nas condicionalidades sujeitam-se às sanções do programa: I - bloqueio do benefício por 30 dias; II - suspensão do benefício por 60 dias; III - cancelamento do benefício (BRASIL, 2004).

O bloqueio de benefício a que se referem as normas e procedimentos para a gestão do PBF tem efeito sobre uma (1) parcela de seu pagamento, havendo o subsequente desbloqueio do mesmo. Será aplicado a partir do segundo registro de inadimplência quanto às obrigações previstas pelas condicionalidades (BRASIL, 2005).

A suspensão de benefícios do PBF, e terá efeito sobre (02) duas parcelas de pagamento do benefício, será aplicada a partir do terceiro registro de inadimplência quanto às obrigações previstas pelas condicionalidades (BRASIL, 2005).

O cancelamento de benefício do PBF só será imposto exclusivamente depois da aplicação acumulada de duas suspensões a que se refere o descumprimento das obrigações assumidas pela família (BRASIL, 2005).

Em caso de desligamento, a família poderá voltar a receber o benefício do PBF desde que tenha disponibilidade no orçamento do programa, devendo a mesma retornar para a fila de espera.

A família, em hipótese alguma, poderá ser penalizada em razão da ausência ou precariedade de serviços previstos nas contrapartidas do PBF e ofertados pelo município, sendo o município ou o estado os responsáveis diretos.

O artigo 24, da Portaria Ministerial 551/2005, prevê a possibilidade de expansão da cobertura do PBF nos municípios com adequado acompanhamento das condicionalidades, comprovado pelo acesso periódico e a correta utilização dos sistemas disponibilizados pelo MEC e MS (BRASIL, 2005).

No município de Florianópolis, a implementação dos mecanismos de contrapartida tem demonstrado lapsos entre as esferas municipais envolvidas, motivado, também, pelos traços conservadores que ainda perpassam as relações de poder na gestão das políticas sociais na esfera local.

As condicionalidades em saúde se dividem em duas categorias: a primeira, subdivida em dois eixos, dirige-se para os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos de idade ao atribuir responsabilidades como: “1) levar a criança para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; 2) levar a criança para pesar, medir e ser examinada conforme calendário do MS” (MDS, 2006).

A outra categoria, também subdividida em dois eixos, corresponde às gestantes e nutrízes ao conferir: “1) a participação do pré-natal e ir às consultas na

unidade de saúde. Continuar o acompanhamento depois do parto, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde”, portando o cartão de gestante; e “2) participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Nas contrapartidas relacionadas à saúde, parece haver um embaraço nas formas de registro e do controle, sendo elucidado com a fala da responsável pela área:

A contrapartida, que eu conheço, seria disponibilizar esses serviços. Aberto a todo morador do município, não só ao do PBF, mas claro, como existem as exigências, então a cada exigência, especificamente, o pessoal recebe as listagens e vão em busca dessas famílias inseridas no PBF. São procuradas pelos agentes de saúde para comparecerem à Unidade (Responsável área Saúde, outubro de 2007).

A questão da precariedade dos serviços e de equipes qualificadas para a realização do trabalho e dos serviços de referência dificulta a efetiva rede de serviços. Outra situação posta relaciona-se à problemática do endereço das famílias, muitas vezes impossível de localizá-los na malha urbana e favelizada do município. A territorialização, que apresenta como meta a demarcação de espaços territoriais dentro do município para facilitar a localização das famílias, não é eficaz por conta da ausência do mapeamento e identificação de vias públicas.

Nas entrevistas realizadas, pode-se identificar a percepção da equipe quanto à correspondência às condicionalidades, e as dificuldades junto às famílias para cumprirem as contrapartidas impostas pelo Programa.

As contrapartidas são as condicionalidades. A família tem que manter as crianças na escola quando estão em idade escolar, e fora da idade escolar elas estão sendo acompanhadas pela saúde. Quando recebemos a frequência da escola, temos um cuidado um pouco maior. Acompanha-se um pouco mais quando a criança está com a frequência muito baixa. Normalmente, a pedagoga pega esse cadastro e tenta fazer contato com a família. Se não consegue um contato por telefone, realiza-se uma visita domiciliar (Coordenadora do PBF, outubro de 2007).

Nas situações de visita domiciliar, existe um trabalho conjunto entre a pedagoga e a Coordenadora, que buscam realizar uma análise da situação da família

que infringe as regras estabelecidas. A pedagoga e a Coordenadora (assistente social) fazem o contato com a família para avaliar a realidade, conforme depoimento abaixo:

[...] vejo se tem algum problema, se necessita de algum tipo de encaminhamento. Às vezes tem crianças com problemas [...], às vezes é negligência da família. Falta por faltar. Então, tem a necessidade de orientar a família: *“A senhora tem obrigação de levar suas crianças para a escola, independente se está chovendo, ou se tem sol, sei que todos têm suas preocupações, têm que trabalhar, mas as crianças têm que ir para a escola, é uma contrapartida”*. Se não, acaba-se dizendo: *“Para a senhora continuar recebendo, tem que manter a criança na escola e, com a saúde em dia, se faltar isso, é uma condicionalidade que vai ficar em aberto, e o governo federal vai bloquear” [o benefício]* [...] Normalmente, é a tendência. Mas se a situação é gritante, em alguns momentos precisa-se fazer um bloqueio também. Temos essa autonomia. Podemos fazer um bloqueio, para que a família possa vir aqui, ou para que se possa até mesmo dar um susto nessa família [...] não fazemos o cancelamento, fazemos um bloqueio (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Para Foucault (2005), a essência dos sistemas disciplinares funciona como um pequeno mecanismo penal, com suas próprias leis, suas formas particulares de sanção, suas instâncias de julgamento. Qualificam e reprimem um conjunto de comportamentos que escapa aos grandes sistemas de castigo por sua diferença relativa. O juízo de valor apresentado acima, com seu respectivo mecanismo de punição, deriva dessa essência disciplinar, que, fora dos grandes sistemas de punição, acaba sendo regido pelos pequenos poderes de sanção normatizadora de uma ordem imposta.

Fica clara, no depoimento da entrevistada, a introjeção dos mecanismos de controle social, na acepção clássica do termo. Não se destacam as condições em que vivem as famílias, as dificuldades que as impedem de ter acesso aos serviços, e acima de tudo, a qualidade dos mesmos.

Mas, além disso, a ótica da condicionalidade fere diretamente a perspectiva do direito. Ao invés de facilitar o acesso das famílias aos direitos sociais como saúde e educação, cobra-se das famílias e não do Estado a garantia da oferta de tais direitos pactuados na Constituição Federal de 1988.

Para muitos analistas, as condicionalidades fazem parte de uma “obrigação positiva” e, conforme sua proposta, busca reforçar o acesso aos direitos sociais. No entanto, cabe perguntar: seria justo cobrar das famílias quando o próprio Estado não cumpre suas responsabilidades, especialmente em áreas como saúde e educação?

Indagada sobre a autonomia para desbloquear o benefício, a entrevistada assim se manifesta: “Temos”, e complementa que esta é uma estratégia para buscar o contato com a família. E segue afirmando:

[...] o acompanhamento é feito dessa forma, para a frequência tem pouco tempo hábil. Então, a pedagoga informa a frequência, até mesmo porque ela tem data para mandar, depois, no período que ela está esperando chegar outra data de frequência, fazemos um acompanhamento um pouco mais preciso. Tem surtido bastante efeito quando vamos até a família [...] A nossa situação de bloqueio é mais no sentido que a família venha atualizar o cadastro (Coordenadora do PBF, outubro de 2007).

Esse mecanismo de monitoramento e acompanhamento das famílias no tocante à frequência escolar contempla uma estrutura meramente burocrática, despreocupada com as condições objetivas que influenciam na frequência à escola. Não são levadas em conta situações e outras necessidades ou problemas enfrentados no cotidiano das famílias⁵³. Além disso, a estratégia de bloqueio, para viabilizar o contato com as famílias, fere princípios éticos de respeito e põe a nu as dificuldades do Programa em termos de recursos humanos para desenvolver um efetivo trabalho junto às famílias. O bloqueio do benefício é realizado sem uma averiguação da situação da família, e a idéia do “susto” é uma forma de coerção, um ato desrespeitoso e contrário à afirmação de direitos.

Quando inquirida sobre o número de bloqueios, a resposta da Coordenadora foi a seguinte:

⁵³ Em algumas comunidades de Florianópolis, a ausência à escola decorre de situações conflituosas estabelecidas na dinâmica do tráfico de drogas presente nestas comunidades, onde os moradores de determinadas ruas não podem percorrer por outras ruas por estarem proibidos, tendo em vista a rixa ou a disputa por zonas de tráfico. O mesmo ocorre com a utilização de equipamentos públicos, quando da existência desses conflitos, os moradores de determinada região são proibidos pelo poder paralelo de acessarem seus direitos de ir e vir e de usar equipamentos coletivos.

Com relação à frequência escolar, não é um número significativo. Existe um número significativo de bloqueio quando a família precisa atualizar o cadastro, o que é uma outra situação. A recomendação do governo é que a família venha uma vez por ano fazer a atualização cadastral. Para identificar em que escola a criança está [...], para que se possa ver qual a realidade da família de forma mais aproximada. Existem famílias que estão com o cadastro mais antigo e não fizeram a atualização cadastral. Hoje se utiliza do método de bloqueio, porque tem muitas famílias, inclusive, que não estavam mais no endereço informado. Já realizamos visitas domiciliares e diagnosticamos que as famílias não estavam mais lá (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Nos casos de perda de contato com a família, vale ressaltar que o bloqueio pode ser uma estratégia que possibilita retomar o contato com ela.

Quanto ao acompanhamento das famílias, a Gerente diz que este é feito da seguinte forma:

O acompanhamento das famílias do PBF é realizado através de abordagens individualizadas, visitas domiciliares, visitas nas unidades escolares e contatos telefônicos (Gerente da Família, outubro de 2007)⁵⁴.

O número excessivo de famílias, para uma equipe reduzida atender, gera dificuldades no controle das condicionalidades, aparecendo situações de difícil resolução sem um acompanhamento especializado e próximo às famílias.

Sobre essa situação, a responsável pelas condicionalidades na área da Educação assim se manifesta:

Posso responder pela educação, não dá para acompanhar todas as famílias de perto. Mas aqueles casos que percebemos que a coisa é mais forte, o que se procura fazer é ver se existe alguma necessidade de ajuda, de encaminhamento. Para um programa familiar, para um programa de conselhos, se se sente a necessidade, se vê que a coisa é mais grave, procura-se fazer, mas é bastante complicado, porque se sabe que a maioria das famílias, no meio em que elas vivem, existem outros interesses que acabam buscando essas crianças de uma forma mais forte. Então é complicado, principalmente quando chega na idade de treze, quatorze anos. As meninas é a questão da gravidez. Elas

⁵⁴ Os procedimentos de acompanhamento não são detalhados no seu conteúdo e em sua frequência, tendo em vista que esse depoimento foi fornecido por escrito, sem a possibilidade de aprofundar passagens importantes do desenvolvimento do PBF.

engravadam e não querem ir mais para a escola. Os meninos, geralmente o tráfico acaba absorvendo, então a dificuldade é grande. O que se percebe principalmente nos últimos tempos com o acompanhamento mais rigoroso do governo federal, nesse sentido, é que as crianças abandonam a escola em função do tráfico e as meninas em função da gravidez precoce. Temos bastante casos, a gente faz o que pode, conversa, chama, mas é difícil, é bem complicado. Faço alguns encaminhamentos, mas é difícil (Responsável área Educação, outubro de 2007).

As questões que suscitam do depoimento são decorrentes de fatores históricos da pobreza, em que a soma das várias evidências mostra as diversas crises presentes no cotidiano das famílias. Esses elementos são agravados pelo “peso da história de uma sociedade de tradição excludente e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos no seu ordenamento econômico e político” (TELLES, 2001, p. 90).

A gravidez na adolescência é expressão da banalidade à qual o corpo humano tem sido submetido, e da falta de perspectivas para o futuro, a lógica contemporânea tem estimulado para viver-se o momento, sem muitas vezes considerar as consequências.

A situação do tráfico de drogas entre as classes subalternas é espelho das formas de pobreza que se reproduzem e da falta de trabalho, na maioria das vezes o único caminho apresentado aos jovens é o mais imediato e sedutor do ponto de vista do “poder”, que esses jovens passam a assumir nas comunidades onde vivem. Entretanto, a manifestação das expressões mais perversas se dão entre os mais pobres, enquanto que para as classes abastadas essa situação é velada no consumo, no financiamento e nos dividendos econômicos gerados.

O'Donnel (1993 apud TELLES, 2001, p. 91) aponta ainda, “nesse complexo, a desorganização do Estado, de sua burocracia e instituições que, em meio a circunstâncias diversas que a determinam, vem minando o sentido de ordem pública”. Com isso, a chamada crise do Estado não está presente apenas na mundialização da economia, mas também no cenário contemporâneo, com a fragmentação e a segmentação que desestruturam identidades coletivas e criam novas clivagens, havendo a erosão das referências públicas, nas quais sempre se projetaram, para o

bem ou para o mal, esperanças de progresso, de igualdade e de justiça (TELLES, 2001).

Ainda, a partir da fala, observam-se alguns problemas presentes na fase da adolescência, porém mesmo as demandas daí suscitadas e encaminhadas para a rede de proteção à criança e ao adolescente do município, os resultados ou a falta deles geram descrédito na própria rede de atenção. Quando se pergunta se é constatado algum retorno ou efeito com os encaminhamentos, a resposta é a seguinte:

Só alguns casos a primeira Coordenadora encaminhou para o Conselho [Tutelar], que teve algumas respostas, mas é muito lento, é devagar, até em função das demandas. Não é muito efetivo o resultado. Isso é uma coisa que discutimos muito aqui. Como nós vamos lidar com isso a partir do momento que o Programa for até dezessete anos? Os pais perdem o controle dessas meninas aos quatorze, quinze, dezessete é muito mais difícil. Eles (as famílias) perdem realmente o controle da situação. Como vai ser a partir de agora? A partir do momento que for realmente implantado o aumento da idade, como é que vamos trabalhar isso? (Responsável área Educação, outubro de 2007).

No quadro exibido anteriormente, nota-se que há na rede de serviços possibilidades para um trabalho com essa faixa etária. Os trâmites burocráticos entre os programas dificultam os encaminhamentos possíveis, considerando que encaminhamentos só podem ser feitos via Conselho Tutelar. Ou seja, envia-se o caso para o Conselho Tutelar, e este órgão define para qual programa encaminhar. Vale lembrar que as equipes do Conselho Tutelar são formadas para atuarem por dois anos, podendo cada conselheiro permanecer por mais dois. Para exercer o cargo de Conselheiro, não é necessário ter formação superior, apenas ensino médio completo.

Nesse bojo, as questões relacionadas com o tráfico de drogas e a gravidez precoce têm ganhado destaque como os dois maiores problemas. As preocupações em volta dessas questões são ressaltadas pela Coordenadora:

Sabe-se, hoje, de uma demanda de duas situações. Uma situação é a do caso de adolescentes homens, de quatorze, quinze anos que estão envolvidos com o tráfico e acabam saindo da escola. E as meninas gestantes de quatorze, quinze anos, que também acabam saindo da escola. Para nós, é uma realidade que cada vez mais tem aumentado. Para nós, é muito ruim (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

O adolescente envolto pela sedução do uso de entorpecentes entra num processo de transtorno que dificilmente se livra sem a ajuda de especialistas. Todavia, a Coordenadora do PBF levanta importante preocupação, contida na liberdade individual dos cidadãos, que é a de aceitar ou não o tratamento oferecido na rede municipal. Assim se expressa a entrevistada:

[...] quando é questão de adolescente, que está em situação de tráfico, é uma situação complicada, porque a mãe não pode obrigar a ir para a escola. Não pode obrigar tanto o adulto quanto o adolescente. Então, a orientação que nós damos é procurar um programa que atenda. Teve um caso que até eu falei com a mãe, ele não era adolescente, ele era adulto. Eu disse para ela: *“A senhora pode orientar seu filho que temos um programa”*. Conversa-se! Não se pode infelizmente obrigar (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Fica evidenciada pelo depoimento a multiplicidade de fatores presentes na vida cotidiana das famílias e que são óbices reais para o cumprimento das condicionalidades. Como exigir que o filho “drogado” vá para a escola? Esse é mais um elemento que merece ser aprofundado na arquitetura do PBF em que a responsabilidade pelo recebimento do benefício acaba recaindo sobre os filhos. Em última análise, eles passam a ser o núcleo de referência e, provavelmente, culpabilizados pelos pais pelo corte do benefício.

Quanto à gravidez, a constatação diverge da questão apresentada anteriormente:

Com relação às meninas gestantes, acaba-se tendo que orientar em relação ao pré-natal, todos os cuidados que precisam ser tomados. Enquanto profissional, a gente tem obrigação de fazer isso. Mas é uma questão que realmente a gente não quer. Normalmente, as famílias estão em situação de vulnerabilidade (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

A gravidez aparece no quadro de enfrentamento dos problemas do PBF como situação factível de controle e acompanhamento. Situação que parece estar ligada com a preocupação da mãe adolescente e de sua família, considerando que o recurso provindo do PBF contribuirá para as novas despesas geradas com bebê. Com

isso, o licenciamento e o retorno à escola ocorrem de tal modo, que a Coordenadora se manifesta:

Às vezes a situação de gravidez volta, ela pára no ano, mas no outro ela volta, orientamos, e tem casos que vimos que volta (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

A rede de serviços de saúde, nesta situação, entra no circuito de atenção à gestante, mas não necessariamente pelo fato de esta ser beneficiária do PBF, mas por consequência das pactuações derivadas de outras legislações que prevêem a atenção em saúde pré-natal e pós-natal às gestantes e mães. Mas quando há o abandono da escola, cessa também o recebimento do benefício.

Quanto à educação, a família, para continuar recebendo o benefício, deve atentar-se para três critérios essenciais, apontados pelo MDS.

- 1) matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos na escola;
- 2) garantir a frequência de no mínimo 85% das aulas a cada mês. Se houver falta às aulas, é preciso informar à escola e explicar a razão;
- 3) informar ao gestor do Programa na prefeitura sempre que alguma criança mudar de escola. Para os técnicos continuarem acompanhando a frequência das crianças e adolescentes (MDS, 2006).

No modelo de enfrentamento das expressões da questão social, a política social realiza-se por meio de mecanismo de focalização apoiada em medidas pontuais em certas situações de pobreza, distante de um modelo de política social fundada na afirmação de direitos sociais de cidadania (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

O cumprimento das condicionalidades também é abordado em torno do modelo de escola que temos hoje.

O grande problema é como lidar com as situações que se apresentam. Como é que tu vai fazer que a escola seja mais atrativa para que essa criança, esse adolescente, continue estudando, qual é a perspectiva que a escola oferece. Eu acho que isso ainda é muito falho, isso dificulta um pouco. Às vezes elas encontram outras coisas mais atrativas do que a escola. Existe certa comodidade, certa reprodução daquele ambiente familiar. Acho que elas acabam se acomodando, de certa forma. Então, eu não acho que tinha que ser uma coisa mais forte, mas na própria estrutura educacional, que trouxesse para essas

crianças uma outra maneira de ver [...] (Responsável área Educação, outubro de 2007).

O modelo da estrutura escolar aparece no depoimento como um dos fatores centrais de abandono ou evasão escolar, tendo em vista o tradicionalismo e as técnicas utilizadas pouco estimulantes das capacidades individuais dos educandos. Embora a observação seja pertinente, esse elemento está fora do controle do PBF, pois se encontra no cerne da estrutura educacional brasileira. Com isso, a entrevistada segue no depoimento:

Já é uma coisa muito forte. Já entra bem na educação mesmo. Na estrutura educacional, já é uma coisa que foge do Programa, do controle do Programa, nesse sentido, eu acho que é isso que falta, para manter essas crianças na escola. Porque, de repente, é muito mais fácil ficar na rua, acaba que muitas vezes as famílias recebem o benefício, para a estrutura familiar, mas o dinheiro não chega até a criança, a criança vai à escola por quê? Para minha mãe ganhar o dinheiro? Não, então tem algumas questões que aparecem no decorrer (Responsável área Educação, outubro de 2007).

Nesse depoimento, surge uma preocupação importante sobre o tipo de escola que temos para que a criança a freqüente por vontade e não apenas por obrigatoriedade.

A realidade revela, no contexto, que em geral a escola é pouco atrativa, os professores são pouco qualificados e com baixos salários, os recursos físicos precários e insuficientes, o que corrobora para os altos índices de evasão escolar.

O depoimento ainda mostra outra questão central na estrutura do PBF, as condicionalidades são dirigidas, na sua maioria, às crianças e adolescentes, e não à família, como pressupõe o nome do programa. Tal questão responsabiliza a criança e o adolescente, em muitos casos, como únicos provedores do lar.

O cumprimento das condicionalidades na área da educação, com relação à questão do déficit série-idade, tem sido contornado pelo Programa Educação para Jovens e Adultos (EJA) do governo federal. Apresenta-se como medida de realização da contrapartida, mas o cuidado com o aprendizado do educando fica rechaçado, levando em conta a modalidade de ensino, oferecida em módulos, com conteúdo

mínimo e cumprimento das séries num curto espaço de tempo. Nessa proposta, todo o ensino médio é realizado em um único ano.

O papel do Estado, como sujeito responsável pela educação, entendida um “direito e um dever, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho sob a garantia do padrão de qualidade” (BRASIL, 2001, p. 124), previstos na Constituição Federal de 1988, é colocado à margem. Ele é apresentado como um processo oneroso e com poucas perspectivas de sucesso, suscitando medidas como as presentes no PBF de obrigatoriedade e vinculação ao recebimento de um benefício e a criação de projetos complementares, como o EJA, que pouco qualifica e transmite conhecimento generalista.

A legislação do PBF não informa sobre essa relação de nivelamento da população por meio de propostas educacionais como o programa citado. Os técnicos buscam assegurar o cumprimento da condicionalidade como obrigação da família, segundo depoimento na sequência:

[...] o que procuramos agora é a oferta do EJA. Têm muitas crianças que não querem ir mais para a escola em função da idade, são repetentes. Então o EJA está absorvendo essas crianças [...] que não querem mais acompanhar o ensino regular. De certa forma, cumprem as condicionalidades sim! Nos últimos tempos, é freqüente a migração das crianças do ensino regular para o EJA (Responsável área Educação, outubro de 2007).

Esse mecanismo de ofertar à população educação escolar compactada tem evoluído com o PBF, pois a demanda de jovens com deficiência série-idade canalizada ao EJA como mecanismo de garantir a condicionalidade em educação, vem se afirmando em proporções cada vez maiores.

Neste cenário, o objetivo do governo federal não surtirá os efeitos esperados, no sentido de melhorar os níveis educacionais das crianças e adolescentes beneficiários do PBF. Na medida em que a cobrança das condicionalidades ocupe o centro das preocupações, a modalidade acaba conferindo ao educando um diploma, sem o completo desenvolvimento dos conteúdos do ensino regular, não capacitando-o

a adquirir formação regular capaz de melhorar suas condições de vida e qualificá-lo ao menos para o mercado de trabalho.

Em análise realizada pelo IPEA (2008) sobre a educação, o Instituto assinala que houve ampliação do acesso a quase todos os níveis e modalidades de ensino e que o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado. Apesar disso, no ensino fundamental, apenas 57% dos alunos matriculados conseguem concluí-lo. Como agravante, percebe-se que a escolaridade média dos brasileiros permanece abaixo da escolaridade obrigatória no país, que é de oito anos. Enfatiza-se, ainda, a baixa qualidade da educação básica, que continua sendo um dos mais graves problemas da educação no Brasil, mas ela se soma ao analfabetismo, o qual atinge ainda parcela significativa da população brasileira, e o acesso restrito aos níveis de ensino não obrigatórios: infantil, médio e, principalmente, superior.

Essa perspectiva comprova que o reconhecimento da natureza estratégica da educação, seja no desenvolvimento econômico-social, seja para a consolidação da cidadania, ainda que pareça ser consenso nos vários níveis de governo, não tem sido suficiente para a superação dos problemas educacionais brasileiros (IPEA, 2008).

A segurança do acesso e permanência da população na educação básica de boa qualidade, e, seus três níveis (infantil, fundamental e médio), e para os que não tiveram esse acesso na idade própria, é preciso um novo mecanismo de financiamento que seja capaz de suprir tal demanda, com orientações que impliquem um necessário e efetivo aumento dos gastos públicos direcionados à área (IPEA, 2008).

No caso específico do CRAS, como instância responsável pelo acompanhamento da agenda de compromisso da família entre o PBF e o PAIF, que são os direitos e responsabilidades da família estipulados pelo MDS, o CRAS tem operado com orientações para todo o público que o procura, mas não com especificidade para o público do PBF, e busca:

[...] dar todas as orientações de acordo com os direitos sociais, os programas e projetos que podem ser articulados e encaminhados, inclusive o PBF, mas essa parte mais específica, acredito que o PBF deve acompanhar (Coordenadora CRAS, março de 2008).

Dentre as responsabilidades do CRAS, tem-se ainda a Proteção Pró-Ativa, que se dá por meio de visitas às famílias que se encontram em situação de maior risco ou vulnerabilidade dentro do PBF, ou ainda, que não cumprem as condicionalidades, cabendo o acompanhamento. Sabe-se que o CRAS em Florianópolis está implantado parcialmente, com postos de atendimento e equipes muito inferiores ao preconizado pelo MDS. Inquirida a Coordenadora sobre o atendimento da demanda, ela se pronuncia da seguinte maneira:

Como o CRAS tem três anos em Florianópolis, a demanda espontânea é muito maior do que a demanda por encaminhamento dos programas e projetos da rede, mas busca-se sempre dar prioridade aos beneficiários do PBF e do BPC. Quando temos um agendamento muito grande para visitas naquela semana, nós buscamos dar prioridade a esses programas (Coordenadora CRAS, março de 2008).

A rede de serviços oferecida em Florianópolis para o cumprimento das condicionalidades, como as entrevistas evidenciam, está muito aquém de atender a demanda por serviços sociais e para garantir um serviço de qualidade aos beneficiários do PBF.

As condicionalidades são componentes centrais para o governo federal no sentido de alcançar os objetivos que o PBF propõe. Portanto, ao perguntar para a equipe⁵⁵ técnica a sua opinião em torno da exigência do PBF, obteve-se o seguinte:

Penso que precisa ter algum meio de cobrança, nesse aspecto, involuntariamente está tirando as crianças da marginalização, principalmente do trabalho, uma coisa que não estava previsto. Eu penso que a condicionalidade é uma forma de responsabilizar a família não só pela educação, mas preservar o bem-estar da criança, cobrando até o que preconiza o ECA. Cada família tem uma realidade diferenciada, mas penso que isso responsabiliza a família no sentido que precisa ir para a escola, é pelo critério da educação que posteriormente mudará a realidade dessa família (Coordenadora do PBF, outubro de 2007).

⁵⁵ Quando nos referimos à equipe técnica, incluímos a Coordenadora; as responsáveis pelas condicionalidades nas áreas de saúde e educação e a Gerente de área. A Coordenadora do CRAS compôs o conjunto de sujeitos da entrevista, mas não compõe a equipe do PBF.

A responsabilização da família aparece como parte da execução das ações. Certamente, a família é um elemento importante, mas não se pode imputar a ela todas as responsabilidades. No desenho atual das políticas sociais, principalmente de Assistência, tanto nos países de capitalismo central quanto periféricos, a família tem sido cada vez mais chamada a executar funções antes a cargo do poder público.

Essa concepção ergue-se sob a formação capitalista na qual a “família se conforma como o espaço privado por excelência e, como espaço privado, deve responder pela proteção social de seus membros” (MIOTO, 2008, p. 87). Sendo assim, cabe à família compor o sistema de bem-estar coletivo, o qual vem sofrendo constantes atribuições e responsabilizações.

O declínio da sociedade salarial contribuiu para que a “família fosse ‘re-descoberta’, tanto como instância de proteção, como também como possibilidade de ‘recuperação e sustentação’ de uma sociabilidade solidária” (MIOTO, 2008, p. 82), assim a relação entre família e políticas sociais ganha centralidade na formação de estratégias para o enfrentamento das expressões da questão social.

Além disso, segundo evidencia o depoimento, a “crítica educacional” é tomada como possibilidade de resolução da realidade das famílias, e não como mais uma no conjunto das políticas sociais.

Na opinião de outra entrevistada, o sentido impresso às condicionalidades dirige-se à efetivação dos direitos sociais.

As condicionalidades do PBF reforçam o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações, pois, ao entrar no PBF, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal, para as gestantes e mães em amamentação (Gerente da Família, outubro de 2007).

É preciso deixar claro que as condicionalidades do PBF, de forma alguma, estão relacionadas à efetivação dos direitos sociais, mas unicamente ao controle do benefício. Afirmam o viés de focalização na população pobre e/ou extremamente pobre como meio indutivo do capital humano.

E ainda, no município, a rede de serviços, anteriormente indicada no Quadro 6, absorve parte da demanda espontânea, mas insuficiente no seu desenho operativo para contrapor-se a “antigas e persistentes desigualdades sociais sobrepostas por clivagens e diferenciações que afetam os ordenamentos sociais, redefinindo as relações entre economia e sociedade e desfazendo a eficácia possível (ou esperada) das fórmulas políticas conhecidas” (TELLES, 2001, p. 91).

Sobre as condicionalidades na área da Saúde, essa é compreendida como mecanismo de efetivação de um “dever básico” das famílias e de seus componentes, que é o cuidado em saúde. Como segue no depoimento:

Eu acho que são importantes e necessárias sim! Porque é o básico na saúde, a pessoa ter orientação, acesso ao serviço de saúde, em geral, muitas dessas pessoas, pela característica itinerante, não ficam no atendimento, não dão importância. Isso ao menos faz com que venha a utilizá-lo. A gente, procurando, já é difícil de localizar, e tendo essa obrigação, imagina, quando não. Então, acho que é de extrema importância, elas são mínimas, na verdade, não são exigências exageradas. Não considero, porque ver se a vacinação está em dia, fazer o acompanhamento médico, participar de reunião educativa, não é um exagero, é um mínimo (Responsável área Saúde, outubro de 2007).

A entrevistada destaca uma condição essencial, que é o acesso à saúde, que não deveria se apresentar no campo das condicionalidades, por ser uma necessidade básica para qualquer cidadão. Contudo, é preciso pensar em que condições os serviços públicos de saúde se apresentam a estas famílias e quais as condições das mesmas para acessá-los? Isso descortina a face cruel do serviço público de saúde no Brasil, pouco efetivo, burocrático e de difícil acesso aos serviços de complexidade e de alta complexidade. Os poucos programas e projetos na área da prevenção limitam-se a campanhas esporádicas.

Mesmo assim, a saúde não é evidenciada como “direito do cidadão e dever do Estado”, mas, inversamente, como “dever” do primeiro e como condição para receber o benefício assistencial. Retrocede-se aqui, igualmente em relação à educação e aos avanços já conquistados na realidade brasileira sobre a universalidade do direito à saúde.

3.4 CADASTRAMENTO ÚNICO, ATENDIMENTO DA DEMANDA E DESLIGAMENTO

O Cadastro Único, instituído em junho de 2001 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto número 3.877, teve como objetivo dar nova organicidade aos programas sociais, retratar a situação sócio-econômica da população dos municípios brasileiros, mapeando e identificando as famílias de baixa renda, para conhecer suas principais necessidades e subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais destinados aos mesmos (CAIXA, 2008).

Ao instituir o formulário designado de Cadastro Único, afirmou-se a obrigatoriedade de utilizá-lo para “todos os órgãos públicos federais na concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) (BRASIL, 2001). Somente foi facultada a utilização do Cadastro Único para benefícios eventuais de caráter emergencial com o Decreto 3.877.

O governo federal atribuiu aos órgãos públicos federais, gestores dos programas de transferência de renda, a responsabilidade pela articulação, abordagem e apoio técnico junto aos municípios, como também a coleta de dados e das informações referentes à população-alvo e aos beneficiários dos programas existentes naquele período. Ademais, definiu ainda que:

Os dados e as informações coletados serão processados pela Caixa Econômica Federal, que procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência de renda, e a racionalização do processo de cadastro pelos diversos órgãos públicos (BRASIL, 2001).

Em 27 de junho de 2007, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto número 6.135 com data do dia anterior, revogando o Decreto 3.877 e instituindo o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) como “instrumento de identificação

e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007).

Nesse Decreto, o governo constitui sua base de dados, como CadÚnico, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos, devendo os dados e as informações coletados serem processados na base nacional, por meio de: I - a unicidade das informações cadastrais; II - a integração, por meio do cadastro, dos programas e políticas públicas que o utilizam; e III - a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos” (BRASIL, 2007).

Como forma de atingir o objetivo do Decreto, este apresenta que para cada indivíduo cadastrado seja atribuído um número de identificação social (NIS). Além disso, o Decreto adota o conceito de família utilizado como referência aos programas governamentais e os critérios de corte de renda para identificar as famílias que se enquadram na nova política, conforme indica o art. 4º:

I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

II - família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:

a) aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou

b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos;

III - domicílio: o local que serve de moradia à família;

IV - renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas:

a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;

b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano;

c) PBF e os programas remanescentes nele unificados;

d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem - Pró-Jovem;

e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e

f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados por Estados, Distrito Federal ou Municípios;

V - renda familiar per capita: razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

Com o Decreto 6.135, cabe ao MDS gerir, no âmbito nacional, o CadÚnico e normatizar sua gestão, coordená-lo, acompanhá-lo, supervisioná-lo e fomentar o seu uso nas situações de obrigatoriedade.

Todos os municípios devem cadastrar as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no CadÚnico observando as atribuições, responsabilidades e os critérios seguintes:

I - preenchimento de modelo de formulário estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

II - cada pessoa deve ser cadastrada em somente uma família;

III - o cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher;

IV - as informações declaradas pela família serão registradas no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, devendo conter informações relativas aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros julgados necessários:

a) identificação e caracterização do domicílio;

b) identificação e documentação civil de cada membro da família;

c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento.

§ 1º Famílias com renda superior a que se refere o art. 4º, inciso II(família de baixa renda), poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação.

§ 2º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome expedirá normas para o cadastramento de famílias que estejam ao abrigo de instituições ou que não possuam domicílio fixo.

Conforme preconiza o Decreto, as informações do CadÚnico terão validade de dois anos, tendo como referência a data da última atualização, necessitando de atualização ou revalidação após a expiração do período. Os dados de identificação das famílias cadastradas no CadÚnico só podem ser utilizados para a formulação e gestão de políticas públicas e a realização de estudos e pesquisas. Os recursos para a operacionalização do CadÚnico decorrem do orçamento do MDS.

Na pesquisa realizada no município de Florianópolis, a Coordenadora do PBF posiciona-se da seguinte forma sobre o CadÚnico:

É um cadastro sócio-econômico, focado na família [...]. Em outro momento, ela vem atualizar o endereço, por exemplo, o endereço

antigo é apagado, automaticamente vai ser atualizado no sistema também, [...] e assim sucessivamente, com relação aos outros dados. O que mais acontece é a troca de endereço, de telefone, das escolas, inclusão de pessoas, a família aumenta, e inclui a outra criança (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

A partir de 2007, o MDS vem implementando no CadÚnico o cruzamento de informações no sentido de aprimorar as formas de atendimento, buscando retirar as famílias que já não preenchem os critérios de renda e incluir novos usuários. Durante as atualizações, foi constatado que novos mecanismos para cruzamento de informações têm obtido êxito.

O MDS iniciou o rastreamento e cruzamento de informações em 2007. No mês de maio, foi realizado o teste piloto para averiguação da confiabilidade do sistema. Com o primeiro rastreamento, foram bloqueados 350 benefícios em Florianópolis. De acordo com as informações, percebe-se que essa estratégia do governo vem sendo executada para garantir o critério da renda, principal categoria de seletividade do PBF. Com isso, o MDS consegue cortar, a cada período, um número de famílias beneficiadas e que já estão fora do critério do corte de renda, possibilitando à enorme fila de espera no banco de dados do CadÚnico o acesso ao benefício. Sobre esse aspecto, a Coordenadora do PBF em Florianópolis assim se manifesta:

[...] com essa questão do PBF dar muito mais transparência, o governo federal já faz um confronto entre várias instâncias, Ministério do Trabalho e Emprego, INSS, e MDS. Quando ele faz o confronto do MDS com o Ministério do Trabalho e Emprego, e com o INSS, ele acaba puxando quem é aposentado, quem é pensionista, quem está com a renda formal. Mais especificamente, desde o mês de maio [2007], nós temos uma leva de aproximadamente 350 famílias que tiveram o benefício bloqueado por causa da renda. Fizemos a visita domiciliar nessas famílias, pede-se para que elas venham atualizar o cadastro. Nessa atualização, tiveram muitas famílias que já foram cancelados os benefícios, exatamente, porque já saíram do critério da renda. Agora em setembro teve uma outra, e um outro significativo bloqueio, por causa da renda também. Com o confronto de informações, acaba-se identificando essas famílias, o sistema não cancela, ele bloqueia, para que a família venha nos procurar. Surgem falhas, quando eles fizeram [o rastreamento], a família poderia até ter uma renda, hoje, talvez, a realidade da família seja outra. Mas tem casos que já pegamos, como: funcionários de hospital, que acabaram se tornando funcionários públicos, que já estão com uma renda estável, às vezes são cozinheiros, estão com renda de setecentos, oitocentos

reais, dá para manter uma família com dois filhos. Então, tem muitas pessoas que estão com renda formal mesmo, que trabalham com carteira assinada (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

O corte de renda, apesar de não ser apresentado como uma condicionalidade durante o desenvolvimento do programa, mas como critério de acesso, é o mecanismo pelo qual se dá vazão ao fluxo de desligamentos e novos acessos ao benefício. Isto em decorrência do corte de renda ser estipulado pelo sistema gestor do PBF, não podendo o séquito do PBF interferir, várias famílias excedem muito pouco o critério e acabam não recebendo mais o benefício.

A implicação do critério da seletividade no PBF acaba levando a situações como a acima exposta, esse mecanismo desconsidera as necessidades básicas que cada família demanda.

A periodicidade e o desdobramento desse mapeamento podem ser acompanhados com a seqüência da fala da Coordenadora do PBF:

[...] o bloqueio foi durante três meses, [...] depois ele até protelou um pouco, colocou como noventa dias, mas protelou até cento e vinte. Nesse meio tempo, a família tem que vir aqui, primeiro fazemos contato com a família, os que conseguimos. A família vem fazer a atualização, a partir do momento que seja identificado que a mesma se mantém dentro do perfil, esse benefício é desbloqueado, pelo próprio governo federal, nisso eu não vou interferir. Se identifica que a família está fora do perfil, a renda cancela automaticamente o benefício [...]. A partir do ano que vem, pelo que o governo federal nos informou, vai ser anualmente. Eles querem fazer esse confronto para identificar e fazer com que essas famílias venham atualizar o cadastro, para nós, te falo, enquanto Programa, é muito bom. Eu acho muito produtivo, porque tem muitas famílias que estamos identificando que não estão mais no perfil, aí abrem novas vagas para aquelas que estão na fila de espera. Nesse aspecto, eu penso que foi muito positivo (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Observa-se na fala o reforço à seletividade e ao estabelecimento do perfil necessário ao enquadramento das famílias.

Mota (et. all. 2006) aponta para os cortes de seletividade como mecanismos de regressão das políticas sociais, de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de caráter seletivo e fragmentário.

A Coordenadora é indagada sobre a conservação ou não de um cadastro quando uma família é desligada do programa e pára de receber o benefício. Qual o destino desse formulário, seja em meio eletrônico ou impresso?

É preservado no sistema. A partir do momento que ela tem a necessidade de entrar novamente, de acordo com os critérios do Programa, ela vem atualizar, arruma-se a renda e automaticamente volta para o registro para poder receber de volta. Os cadastros são obrigados a serem guardados, no mínimo por cinco anos. No ano que vem, penso que vai ser difícil conseguir se desfazer dos cadastros antigos. Diariamente aparecem famílias que têm o cadastro antigo, é muito complicado excluir o cadastro [...] Eu te falo com toda franqueza, eu gosto de ter o cadastro no papel, na verdade, tem coisas que eu anoto, às vezes tem bilhetes dentro do cadastro. Eu fui fazer visita e tem coisas que eu não consigo colocar no sistema, ele não me dá essa possibilidade. O sistema tem um cadastramento fechado, ele é basicamente um espelho do que tem aqui. Só que se eu faço visita domiciliar, eu coloco meu relatório impresso aqui, eu tenho informações a respeito da família. A família me ligou, eu passei informações para ela, ou em algum momento a família foi bloqueada por sei lá qual motivo, eu desbloqueio, eu colo aqui [...] às vezes isso é complicado, porque eu tenho ali no sistema uma coisa muito formal, e às vezes eu tenho dados que eu consigo ter melhor especificado, e por isso eu prefiro manter o cadastro no papel, pelo menos por enquanto (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

O formulário do CadÚnico, por tratar-se de uma ferramenta em meio magnético, tem apresentado algumas limitações. Conforme o depoimento acima, via de regra, as peculiaridades da realidade social percebidas pelos profissionais se restringem às estratégias locais de registro, no âmbito individual do acompanhamento, ou simplesmente a sua refutação, tendo em vista a rigidez técnica a que se limita o Cadastramento Único dos Programas Sociais do Governo.

No entanto, observa-se a preocupação com a documentação do trabalho profissional para além do cadastro ou do modelo de cadastro. As informações cotidianas e os dados coletados de diversas abordagens, como visitas às famílias e telefonemas, são fundamentais para acompanhar o histórico da família junto ao programa.

Quanto à demanda e ao número de atendimento com a implementação do PBF, segue duas direções. A primeira, procedente da pesquisa realizada entre IBGE e

IPEA para o levantamento do número de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza de cada município brasileiro, em que foi confeccionado um mapa nacional indicando esse quantitativo, permitindo assim ao MDS fixar cotas de benefícios do programa para cada município, sem que este último se manifestasse. A segunda, advinda da realidade local dos municípios, considerando os fatores presentes no movimento da realidade social e sua dinâmica, embutidos aí a migração de famílias empobrecidas de um município para outro em busca de condições de sobrevivência, as consequências imediatas do desemprego com a perda do rendimento, o trabalho informal, dentre outros. Constatou-se, com o CadÚnico, uma demanda expressiva e superior ao diagnóstico encomendado pelo governo federal. A radiografia proporcionada pelo CadÚnico, levando em conta apenas as famílias inscritas (existe um número de famílias com necessidades que não procuram o cadastramento, tendo em vista o descrédito na possibilidade de receber o benefício), demonstrou-se ligeiramente superior, muitas vezes ultrapassando os 200% de benefícios concedidos ao município.

No município de Florianópolis, a constatação não é diferente e podemos observar com o depoimento na sequência:

São 5.142 famílias no mês de outubro. [...] Não existe possibilidade de ampliação, porque hoje a nossa meta já está atingida. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, nós temos 4.404 famílias pobres, segundo a última atualização. Então, o Programa paga para 5.142 famílias, estando acima da meta constatada e verificada pelas análises. Hoje eu tenho mais de 11 mil cadastros comigo [de demanda reprimida] [...]. O problema é que isso está previsto numa legislação, enquanto técnica, poderia tentar é se unir. Estou esperando ter alguma capacitação do PBF, que está prevista para sair agora, e aí quero tentar colocar isso, para ver o que se pode fazer. Poderíamos fazer um ciclo, poderíamos nos unir com outras prefeituras. Mas o número não é adequado! Realmente não é. Na realidade, nós temos uma demanda muito grande. Por isso que eu digo: é bom para as famílias quando o MDS faz o mapeamento, identifica famílias que estão precisando mais, porque, às vezes, nossas pernas são curtas, não conseguimos visualizar tudo [...]. Quando o governo federal faz isso, ele nos ajuda a identificar essas famílias que não estão mais sendo beneficiadas. Automaticamente me envia os dados, dando vez a outras pessoas que já estão na fila de espera, e para nós é muito importante. Inclusive, isso foi fala dos informativos, com relação aos bloqueios e realmente tivemos a partir do momento que fossem cancelados, dariam vazão para outros entrarem, que estariam na fila de espera (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

O critério de corte de renda para designar uma família pobre, de acordo com a PNAD, foi de R\$ 100,00 em 2002. Em 2003, o IPEA levanta uma estimativa de pobres no Brasil, utilizando um corte de renda de R\$ 120,00, constatando 53,9 milhões de pobres contra 37 milhões do estudo anterior, uma diferença de 16,9 milhões. Esse dado é confirmado ao observar a grande demanda reprimida no CadÚnico que aguarda inclusão no PBF (IBGE, 2007; IPEA, 2008).

Tal realidade pode ser percebida em Florianópolis com base no depoimento anterior. Demonstra, na verdade, que o município possui um extrato populacional pobre para além dos números oferecidos e além do número de famílias atendidas. Porém, apesar desse número, restringe-se aos critérios colocados pelo PBF, demonstrando uma subestimativa de famílias em situação de pobreza.

O CadÚnico, apesar de um instrumento que se pode atribuir várias críticas por sua formulação e meio de uso, mostra a realidade dos municípios brasileiros e das famílias empobrecidas na busca de alternativas de sobrevivência e consegue recortar a amostra da demanda por políticas sociais.

A demanda dentro do município de Florianópolis tem se apresentando via CRAS, da seguinte forma:

Todos os CRAS de todas as regiões fazem encaminhamentos para o PBF. Desde 2004, que foi a implantação do CRAS em Florianópolis, nós temos cinco núcleos, que são um na região norte, sul, continente 1, continente 2, um na região centro e outro na centro-leste. Na estatística mensal de cada CRAS, dá para ver as demandas, nisso se percebe que a demanda da região norte é bem superior a todas as outras (Coordenadora CRAS, março de 2007).

Nota-se, no depoimento, que a região norte da Ilha de Florianópolis, local privilegiado por praias renomadas em todo o país e nos países vizinhos por seu status e o auto padrão econômico, tem apresentado um ligeiro crescimento de pessoas pobres, muitas migrantes em busca de trabalho, mas essencialmente famílias da região que têm empobrecido ao longo do tempo. Isso demonstra que o desenvolvimento econômico não é partilhado por todos, mas por uma pequena parcela da população. Tal situação, própria do sistema capitalista, separa num mesmo território pessoas muito

ricas de um enorme contingente empobrecido e dependente das políticas sociais para garantirem a sua sobrevivência.

No que concerne aos desligamentos, o principal critério é a renda per capita da família, tanto que o governo vem investindo nos mecanismos de identificação das famílias que tenham superado o corte de renda limite para recebimento do benefício.

O segundo critério trata do cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa, ou seja, o compromisso com a frequência escolar das crianças e adolescentes e, também, a agenda de saúde. Da sua criação em outubro de 2003 até o primeiro semestre de 2007, não há registros no município de Florianópolis de famílias desligadas por essas duas condicionalidades. Porém, a partir do segundo semestre de 2007, com a maior eficiência do sistema de gestão de benefícios, houve alguns bloqueios para a averiguação das informações.

O desligamento da família é efetivado pelo governo federal, embora a partir dos dados fornecidos no município, ou seja:

[...] se o governo federal identifica que essa família está fora do perfil da renda, ou até mesmo nós aqui, eu não cancelo o benefício, mas quando a família vem atualizar, e eu coloco uma renda que seja superior, a renda pré-estipulada pelo programa, automaticamente esse benefício já é cancelado, não sou eu quem faço. É colocada na renda da família, vai para o governo federal. Do governo federal vai para a Caixa Econômica, e a Caixa Econômica manda rodar o programa, e quem está com renda superior automaticamente cancela o benefício (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Como se verifica, todos os procedimentos para desligamento via corte de renda são realizados pelo Sistema, sem analisar as condições que a família apresenta para ser desligada do programa.

O fato de ultrapassar poucos centavos ou reais já é motivo para desligamento da família do PBF. Isso acarreta problemas no orçamento familiar com a perda do benefício e também uma banalização das reais condições econômicas demandadas pela família.

Mesmo que a família tenha superado o corte de renda, não significa que ela não dependa mais do benefício. Todo procedimento cabe ao sistema informatizado de gestão. Em alguns momentos, a família é advertida, como se pode ver a seguir:

Na verdade, quem faz o desligamento é o sistema, não procuramos fazer isso. Nós avisamos para a família quando passou da renda. Procura-se dizer: *“olha, com essa renda, infelizmente, a senhora nesse momento estará fora do perfil de recebimento, não quer dizer que, daqui um ou dois anos, a senhora não esteja de novo”*. Eu até brinco com as famílias, digo assim: *“Deus queira que a senhora nunca mais precise de benefício! Mas se, por ventura, venham a precisar, seu cadastro fica guardado”* (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

No depoimento, tem-se a visão de fatalidade em relação à necessidade do benefício. Não se analisam as condições que as políticas sociais poderiam oferecer para as famílias, apenas não necessitam mais do benefício. É a sorte, ou a vontade de Deus que propicia a sujeição do estado de pobreza, o que remete à visão conservadora presente na operacionalização das políticas sociais.

Quanto aos desligamentos decorrentes das condicionalidades, alguns procedimentos são observados:

O desligamento em questão da condicionalidade segue alguns critérios. Primeiro vem o aviso para a família. E depois começam os bloqueios de trinta, sessenta e noventa dias, isso cabe ao governo federal. A mim cabe somente o repasse da informação que vem da escola. A partir do momento que a escola informa, que uma determinada família tem uma criança que não está freqüentando oitenta e cinco por cento, eu passo essa informação para o Ministério. A partir daí, o Ministério começa a emitir a documentação de aviso (Responsável área Educação, outubro de 2007).

A hegemonia do sistema de informática se faz presente em todas as arestas do programa, pois quando as informações nele são lançadas, a profissional responsável pela inclusão da informação não tem retorno da situação, a menos que a escola lhe informe, no próximo período, a ausência da criança ou do adolescente à escola. De outra forma, as correspondências enviadas parecem apenas informar à família da situação de irregularidade. Se a equipe técnica do PBF em Florianópolis resolver realizar contato ou visita domiciliar, essa intervenção é de iniciativa exclusiva da equipe. Não há orientações expressas para esse tipo de procedimento, deveria caber aos CRAS, mas como os mesmos são implantados parcialmente no município, a

situação permanece estática. O sistema mais uma vez vai definir, através de suas combinações aritméticas, quem permanece ou não no PBF.

O repasse das informações, na área da Educação, não é feito ao MDS, mas ao MEC, segundo o depoimento abaixo:

O sistema do MEC se chama Projeto Presença. Através dele eu repasso a informação. A escola me manda e eu repasso, a partir daí, é feito o acompanhamento da família. Ainda não tive efetivamente uma família desligada em função disso. Até porque a coisa foi isso, te coloquei antes, começou a se efetivar de tempos para cá. Mas agora realmente está funcionando. Até então, falava-se, mas não era efetivo. Agora está sendo (Responsável área Educação, outubro de 2007).

Até outubro de 2007, momento da entrevista, não existia nenhum registro de cancelamento de benefício devido às condicionalidades na educação, mas apenas bloqueios, realizados pelos membros da equipe gestora que têm autonomia para isso, e o fazem para forçar as famílias “infratoras” a comparecerem à sede do PBF, conforme é mencionado. Sobre esse aspecto, a responsável pela área assim se manifesta:

[...] bloqueio sim. Eu bloqueio mesmo, quando percebo que eu preciso trazer essa família para saber o que está acontecendo. O bloqueio é para garantir a presença da família aqui, até em função de que as famílias se mudam muito, e no endereço nem sempre eu consigo encontrar, no que elas colocam no cadastro. Então o bloqueio é o que me dá a garantia [da presença da família]. Tem uns que vão acontecer sim, alguns desligamentos, mas ainda é para o futuro (Responsável área Educação, outubro de 2007).

Novamente, como já abordamos, o cancelamento do benefício apresenta-se como uma forma de controle e de contato com a família, uma vez que o trabalho de contato direto é dificultado, seja pela restrição de recursos humanos ou pelo acesso às famílias e localização de seus endereços.

Na área da saúde, existe o conhecimento dos critérios de desligamento, mas não há o acompanhamento aos processos, tendo em vista a desconexão da equipe envolvida na implementação no município de Florianópolis. Acerca disso, temos a fala da Responsável pela área da Saúde:

O critério de desligamento seria o não cumprimento da condicionalidade, mas não houve nenhum desligamento, [...] eu não recebi as listagens de crianças que não cumpriram, porque é tudo por internet [...] na questão de atingirem a idade, sim, mas eu não recebo a listagem de desligamento, também por critérios dentro do atendimento social. A gente informa [ao Sistema o não cumprimento da condicionalidade], aí vão as cartinhas para os beneficiários, através do MDS. Pela informação que a gente manda, se a pessoa não recebe, eu não sei responder.

Eu tenho essa dificuldade, isso tem nos relatórios que estamos montando, e já foi informado eletronicamente para o nosso sistema de acompanhamento. Mas eu não tenho o controle do não cumprimento pelas pessoas que recebem as cartinhas e dos beneficiários que chegam à unidade, dizendo: “recebi uma cartinha, dizendo que eu não cumpri, e minha prestação está atrasada”. É o MDS que está mandando. Isso eu tenho visto, mas eu não sei se desliga ou não, [...], o que já fizemos foi pedir bloqueio. Quando não localizamos, marcamos o cadastramento, para que bloqueiem e a pessoa venha atualizar esse cadastro, para ver se ainda é morador nosso, mas para aqueles que não localizamos, isso não ocorre (Responsável área Saúde, outubro de 2007).

Observa-se aqui a ausência de comunicação entre os agentes e o MDS e a dificuldade no acompanhamento das condicionalidades, em que a família acaba sendo penalizada caso não receba a comunicação.

As falas apresentam o quanto há a necessidade de rever a estrutura organizacional do programa no âmbito municipal, e sua interlocução com o MDS, pela desarticulação entre os sujeitos envolvidos na execução direta do PBF.

Também não há, no município de Florianópolis, levantamentos que indiquem o número de beneficiários desligados desde o início da implementação do PBF, nem mesmo estatísticas que mostrem a maior incidência das variações do benefício. Os dados empíricos evidenciam que, possivelmente, a questão da renda seja a maior responsável pelo desligamento das famílias do programa, e até pouco tempo a única a ser considerada.

Outro indicador que pode ser apreciado também, mas sem levantamento, é a questão da idade dos adolescentes. Sabe-se que até 2006 a idade limite para recebimento do benefício era de 16 anos. No mesmo ano, com a unificação do Bolsa Criança Cidadã, paga pelo PETI, ter sido incorporada ao PBF, houve a ampliação de benefícios pagos, em que a idade também sofreu alteração, passando de 16 anos para

17 anos. Contudo, numa modalidade diferente para esse corte de idade entre os 16 e 17, sendo que a família recebe um adicional somado ao benefício.

Na perspectiva de uma das entrevistadas, o maior controle desses números deverá aparecer no futuro. Fato comum no programa é a mudança de município, que não acarreta a perda do benefício, pois este é transferido para o município onde a família fixou nova residência.

Em outra fala, se percebe mais uma vez o problema da falta de articulação e comunicação entre as esferas envolvidas na execução do PBF em Florianópolis, no que diz respeito ao desligamento do programa:

Existe o desligamento, mas esse dado vem da Secretaria de Assistência Social, inclusive eu pedi já, se elas recebem alguma coisa de quem já foi desligado, até por eu ter um sistema próprio, eu preciso saber quem dali saiu, e eu não consigo fazer isso, porque eu não tenho como verificar as informações diretas do Ministério. Daqui a pouco vai ser uma função nova, porque o Programa foi se estruturando, o próprio nível de informação deles foi melhorado. Então, à medida que passam os anos, vão sendo mais relatórios, a gente tendo mais acesso. Mas ainda tem muita coisa para melhorar (Responsável área Saúde, outubro de 2007).

Com base no depoimento, observam-se as poucas informações de controle interno do PBF. Torna-se, assim, difícil reunir elementos para uma análise qualitativa a partir dos dados quantificáveis do programa. Esse é um dos fatores negativos que verificamos na implementação do PBF no município devido à falta de pessoal com dedicação ao programa. Com isso, levantamentos estatísticos e diagnósticos de acompanhamento tornam-se inviáveis, os dados são deixados em segundo plano, impossibilitando uma avaliação ou análise de desenvolvimento.

3.5 REDE DE SERVIÇOS E SUA RELAÇÃO COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Na concepção do PBF, é recorrente a idéia da constituição de uma rede de serviços sociais e projetos que consolidem uma rede sócio-assistencial no município, desenvolvidos via CRAS. Do ponto de vista do MDS, a implementação desses serviços sociais atenuaria os efeitos da pobreza e potencializaria o desenvolvimento sócio-econômico de famílias pobres associado às subvenções financeiras concedidas pelo PBF. O conjunto desses elementos possibilitaria à família um “novo arcabouço” ao tornar-se independente.

Durante mais de quatro anos de implementação do PBF em Florianópolis, as ações conjuntas com o CRAS aparecem inexpressivas na busca de efetividade e criação da rede de serviços sociais. No depoimento que segue, pode-se inferir o seguinte:

O CRAS é a porta de entrada. A gente procura potencializar o CRAS, em nível de informação, de orientação. Isso ainda está em formulação, [...] para que ele possa encaminhar para a rede, enquanto proteção social básica, e fazer esse elo com a rede, principalmente com o PBF. As famílias beneficiadas pelo nosso Programa é público do CRAS automaticamente. Têm algumas que estão cadastradas aqui e não recebem benefício do PBF, mas recebem alguma medida emergencial do CRAS. E se houver necessidade de encaminhar para outra proteção, o PBF está muito ligado com o CRAS (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

O CRAS desenvolve periodicamente cursos em parceria com instituições locais com a finalidade de proporcionar capacitação às famílias empobrecidas e com isso ampliar as possibilidades de conseguirem trabalho. Esse serviço do CRAS parece ser o mais expressivo na atenção às famílias assistidas pelo PBF, mas não é especificamente constituído para elas. Na verdade, os cursos são oferecidos a todos os cidadãos que buscam re-qualificação e que estejam em condição de pobreza ou de extrema pobreza. Considerando que o levantamento da demanda de famílias em Florianópolis pelo CadÚnico é de 11 mil famílias em fila de espera e aptas a receberem o benefício do PBF, o qual apresenta o mesmo corte de renda, o universo de oferta dos cursos contempla ainda esse contingente, além dos casos eventuais de situações de perda de renda, novos habitantes e habitantes de municípios vizinhos que se inscrevem para os cursos com endereços de parentes residentes em Florianópolis. Os

mecanismos de superação da pobreza extrapolam as fronteiras territoriais na esperança da inserção no mercado de trabalho, tendo em vista que não só Florianópolis, mas também os municípios vizinhos dispõem de poucas vagas nos cursos que despertam interesse nos trabalhadores sem emprego.

É percebido também que alguns cursos não são potencializadores de geração de emprego ou renda, propondo aos interessados a confecção de peças manufaturadas como bijuterias com pouco padrão de qualidade e sem mercado capaz de absorver a produção, assemelhando-se mais a terapias ocupacionais do que a projetos de geração de emprego e renda.

Na fala de uma das entrevistadas, a mesma remete-se ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) como mecanismo potencializador das ações de desenvolvimento de trabalho e renda e inclusão social. O PAIF trata-se de um conjunto de ações e recursos disponibilizados aos CRAS para o desenvolvimento das ações previstas na constituição destes. Dessa forma, o CRAS e o PAIF são elementos indissociáveis na política municipal de Assistência Social.

Conforme estabelecido na Política Nacional de Assistência Social e na NOB/SUAS, o PAIF deve garantir o atendimento às famílias beneficiárias do PBF, prevenindo situações de risco. Com vistas a garantir a proteção social, o PAIF articula-se com o PBF, na busca de emancipação das famílias, através da capacitação e inserção produtiva e inclusão social (Gerente da Família, outubro de 2007).

A idéia transmitida no depoimento remete o PBF como agente potencializador de serviços sociais, e situado na esfera da garantia de direitos. A partir da fala abaixo, pode-se constatar a indicação que:

O PBF, além de transferência de renda, busca garantir direitos de gestantes, crianças e adolescentes nas áreas de saúde; educação e atividades sócio-educativas. Induzidas pelo cumprimento das condicionalidades do Programa, as famílias buscam o acesso a serviços, que devem ser acompanhados pelo PAIF, com o objetivo de superar a condição de vulnerabilidade social em que se encontram (Gerente da Família, outubro de 2007).

A execução dos serviços complementares desenvolvidos pelo CRAS e pelo PAIF apresenta características residuais, demonstra a face de uma política social compensatória que obedece à lógica dominante, remetendo a falta de empregos à situação da qualificação e não às questões de geração do emprego.

Na área da educação, não é desenvolvida nenhuma medida para potencializar o acesso à escola ou melhorar os índices de aprendizado. A ação mais efetiva nessa área é o mínimo de reprovação, considerando que os alunos que não conseguem média num determinado número de disciplinas são conduzidos às séries subseqüentes com o entendimento de que as deficiências serão corrigidas com o acompanhamento da seqüência do conteúdo nas séries avançadas. Essa lógica esvazia a necessidade de estudar, ao propor a passagem pelas séries. Além disso, reduz os custos com educação, não investindo recursos em uma criança ou adolescente para repetir uma mesma série.

Em Florianópolis, a demanda não pertencente ao CRAS é atendida no: Agente jovem; no Sentinela; no PETI; no Liberdade Assistida (LA); na Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); e na Casa de Passagem para Adolescentes, dependendo da medida protetiva requerida.

O município conta ainda com parcerias para o desenvolvimento de projetos de jornadas ampliadas, vinculadas ao PETI. Entretanto, esses projetos são desenvolvidos, quase que em sua totalidade, voltados à arte, por voluntários ou com apoio do município com a concessão de estagiários/monitores às associações de moradores ou ONG. No depoimento a seguir, pode-se aferir sobre a questão:

[...] os programas que são oferecidos, na Ilha da Criança, de certa forma, absorvem as crianças do PBF. O PETI acaba acompanhando as crianças do PBF. Os programas que já existem no município acabam absorvendo as crianças do PBF (Responsável área da Educação, outubro de 2007).

Em dezembro de 2005, o PETI possuía 710 bolsas Crianças Cidadãs, das quais aproximadamente 65% eram entregues às famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil, as demais cotas eram restituídas ao MDS no final de cada exercício financeiro, por falta de demanda. As diretrizes do PETI outorgam ao

município a obrigatoriedade de oferta de jornada ampliada para todas as crianças e adolescentes inseridos no PETI. Contudo, cerca de 50% das crianças e adolescentes inseridos no PETI eram encaminhados aos projetos de jornada ampliada. Todavia, nos relatórios de acompanhamento para o MDS, os números informados de crianças e adolescentes nestes projetos são os mesmos que recebem o benefício. A disparidade não é informada para que o repasse de recursos por criança/adolescente para desenvolvimento da jornada ampliada não seja cortado (MARTINS, 2005).

Na área da saúde, não há articulação dos programas específicos para complementar o PBF. Existe a indicação de articulação com o CRAS:

[...] isso para todas as situações que a gente encontrar, independente do programa, já iniciadas com a Hora de Comer, mas para todas as situações [...] senão, não vamos efetivar muito o que já ocorre (Responsável área da Saúde, outubro de 2007).

A síntese dos depoimentos demonstra que no município de Florianópolis não foram implementadas políticas potencializadoras do PBF. Os diversos programas existentes não se articulam em rede de proteção social às famílias, as ações são descontinuadas e desconectadas, como se percebe nas declarações.

3.6 AS REPRESENTAÇÕES DA EQUIPE SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF representa alguns avanços, mas também limites, se analisado dentro da concepção de possibilidades da política de Assistência Social, tendo em vista o nível de focalização impresso no mesmo. Quando se fala do PBF, logo se pensa em questões relativas ao combate à fome e à pobreza, conforme meta do governo federal.

Uma ação da envergadura do PBF é necessária por um determinado momento na vida das pessoas, para que a justiça distributiva possa igualar os homens. No entanto, na sociedade capitalista contemporânea, o sentido de igualdade só se apresenta na positivação das leis, mas não na realidade imediata. Dessa forma, as

oportunidades de igualdade não perpassam pelas linhas de um programa como o Bolsa Família, com todas as suas limitações, condicionalidades e cortes de renda entre a classe subalterna.

Não há dúvidas de que o PBF apresenta resultados positivos especialmente junto às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Porém, nesse contexto, os princípios da focalização por um determinado período constitui-se como estratégia importante para o alcance de metas e objetivos. Entretanto, a focalização tem sido utilizada ao lado da seletividade, e os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher quem vai ser atendido ou não. “A seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de ‘menor elegibilidade’ e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos” (BOSCHETTI, 2003, 86).

As funções e papeéis de cada sujeito envolvido no PBF revelam as representações e compreensões sobre os mesmos.

O Programa é ótimo, mas também vamos dizer que o programa é ruim. É um Programa que foi e está sendo implementado. Ainda requer mudanças, penso que ele é um Programa transparente, não resta dúvidas, porque, a partir do momento que ele não envolve o município, e transfere a renda direto do governo federal para o usuário. Isso deixa claro que a intenção dele não é desviar verba. Aumentou o valor do benefício agora há pouco tempo, vai aumentar para o ano que vem a idade para o pagamento, [...] ao que tudo consta, o Lula já aprovou, vai ser pago até dezessete anos, mas ainda temos essa informação meio nos bastidores. Só vamos ter essa informação certa quando a coisa se concretizar mesmo, mas foi o que foi dito. Ele é um Programa que eu vejo assim: tem dificuldades? Tem. Merece melhora? Merece. Mas poderia dizer que ele é um Programa bom. Não acredito que seja também uma coisa que vamos só atestar ou verificar os fatos. Eu penso que a gente identifica as falhas, e procura propor para o usuário, com os trâmites burocráticos, por ser do governo federal. E aí o município dá vazão. Ele também dá autonomia. A Gestora participa não diretamente, que ela tem toda a demanda dela, mas no que a gente precisa ela está presente. A Gerente da Família também atende as nossas necessidades, tudo o que acontece com relação ao PBF, ela está presente, ela sabe da necessidade, então conversamos e verificamos as possibilidades que temos. De vez em quando, estou propondo mudanças, agora eu já passei o orçamento para dar uma reformada no atendimento. Nós estamos com a proposta de divisórias, ela já está estudando a possibilidade de colocar, a fim de melhorar o atendimento, para ficar uma coisa melhor, mais humanizada, uma coisa mais

individual. Temos dificuldades? Temos, na minha opinião, [...] enquanto técnica, é um Programa que realmente rendeu frutos positivos, não é mais um Programa que está saindo, pelo menos no meu modo de entender, pode mudar o governo, mas ele não sai mais. Qualquer outro presidente que venha a entrar, acredito que não vai chegar a tirar esse Programa, ou excluir esse Programa (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

O depoimento revela uma avaliação vaga sobre o PBF com termos como “bom”, “ruim” e “ótimo”, que representam apenas frases de valor, e não uma visão do seu significado no arcabouço da política de Assistência Social brasileira e dos programas de transferência de renda. Embora elementos fundamentais como a transparência do programa, o aumento da idade, sejam apontados em nível geral, no âmbito do município não aparece uma análise crítica relativa aos problemas de implementação. O que fica evidente também no depoimento é a caracterização do PBF como um “programa” situado em dado governo. Apesar de viabilizado como uma proposta menos conjuntural, dada a expressividade e impacto político adquirido junto à população, não há garantias da continuidade do mesmo em futuros governos.

A avaliação positiva do programa se faz principalmente pela sua transparência, autonomia no repasse dos recursos e ampliação da idade, e ainda como um programa com perspectivas progressivas e de continuidade.

Na sequência, a entrevistada, ao falar sobre possíveis reformulações do programa, assim se manifesta:

Talvez haja reformulação, e se criem outros procedimentos, ou outros critérios, mas eu penso que o PBF não vai mais ser excluído, acredito que a tendência, como já vem acontecendo gradualmente, tende a identificar as falhas. A mesma coisa com relação ao sistema do cadastramento único. Inicialmente era muito complicado, ano a ano ele vem se modificando, para melhorar. [...] Mas a partir do momento que mais questionar, a coisa fica dinâmica, quem sabe a liberação do benefício seja mais rápida. Pelo tempo que eu estou aqui, não poderia só identificar os casos dos benefícios. Tem muitas ações que a gente faz, e hoje estão com defeito também. Enquanto Programa, eu tomo alguns cuidados, para evitar que a família chegue a bloquear o benefício, mas nós temos um problema muito sério, que é a troca de município. Quando a família faz troca de município, ela automaticamente tem que levar os dados, e isso é uma coisa que normalmente não acontece. Procuramos orientar bem a família, quando

ela vai de um município para o outro, ela tem que fazer um cadastro para onde ela vai (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

A preocupação se estende aos cuidados com o recebimento do benefício, tendo em vista o transtorno que a falta dele causa na organização familiar. O que se observa é que a provável ausência na orientação às famílias, sobre esse procedimento, pode aumentar a perda do benefício. Porém, a família, conserva o recebimento do benefício em caso de mudança de município ou de estado. O procedimento informado para o usuário é que ele procure o setor responsável pelo PBF no novo município de residência e faça um novo cadastro informando que já é beneficiário. Dessa forma, o município receptor providencia o redirecionamento do benefício.

O beneficiário não perde o benefício, ele vai só transferir. Mas às vezes o que acontecia, e estamos tomando muito cuidado, quando a família vem de outro município, já procuro identificar se ela está recebendo, se ela está com o benefício bloqueado, qual é a situação do benefício naquele exato momento. Para que se possa tentar respeitar, temos parcerias com as outras prefeituras, se precisar desbloquear algum benefício, porque o benefício, para migrar, não é tão rápido, demora em torno de uns quarenta dias, e às vezes existe uma necessidade de falar com as prefeituras: *“olha, estou aqui com uma usuária, vem do teu município, está morando em Florianópolis, se mantém dentro dos critérios, ela está precisando, não tem como se manter, está bloqueado esse benefício, por que bloqueou?”*. A gente faz um documento, passa por fax e solicita o desbloqueio, a gente tem esse contato com algumas prefeituras (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

Verifica-se o trabalho interinstitucional e a preocupação com a família que necessita do benefício.

Sobre o trâmite de transferências, a entrevistada explica que o trabalho entre as prefeituras é sempre de parceria e com boa relação, embora as indicações não apontem para a existência de um trabalho de articulação técnica, de planejamento ou de uma rede de comunicação necessária à efetividade do programa. As relações se expressam mais no âmbito da “vontade pessoal” da “política da boa vizinhança” do que em um trabalho cujo objetivo final é o atendimento aos direitos dos usuários, de acordo com o que segue:

[...] não podemos reclamar também, principalmente Lages, que é uma prefeitura maior. Lages, Joinvile, São José. São José e Palhoça pela proximidade. [...]. A política da boa vizinhança. Tudo que eu peço, eu também me proponho, sempre quando eu peço, eu sempre digo: “A gente também está sempre à disposição, qualquer dúvida, qualquer necessidade que vocês tenham, conversem”. Tudo o que se faz são troca de experiência, cada um aprende diariamente. Então, eu não sei mais do que ninguém, na verdade, a gente pode estar ajudando alguém que esteja te ajudando no outro dia (Coordenadora PBF, outubro de 2007).

A Coordenadora do CRAS emite sua compreensão acerca da implementação do PBF:

Eu não tenho um conhecimento muito aprofundado desse Programa. O que eu tenho são os encaminhamentos, e as colocações nas reuniões do CRAS, através das Assistentes Sociais que atendem as famílias beneficiárias. Sei que existe uma demanda reprimida muito grande, elas [as famílias] ficam aguardando um retorno durante muitos meses. Quem define é Brasília, e não é Florianópolis, não, é o CRAS, não é o município. Então, acredito que esta é a maior angústia do usuário, essa grande espera pela efetivação do benefício, de uma forma geral. Na verdade, é feito no município o cadastramento único que é encaminhado para Brasília, onde se procede toda uma avaliação através da renda per capita. Tem vários critérios, mas o munícipe, o usuário, ele não entende dessa forma, ele acredita que, se ele veio aqui na Prefeitura de Florianópolis e aqui vai ser definido se tem direito ou não. Então cria uma polêmica muito grande. Acredito que tanto o PAIF como o PBF têm muito a avançar, tem muitas coisas que podem impulsionar alguns projetos para desenvolver junto às famílias em situação de vulnerabilidade social (Coordenadora CRAS, março de 2008).

A entrevistada indiretamente realiza uma crítica à forma de seleção das famílias no sentido do distanciamento da seleção e das condições objetivas das famílias. Ressalta ainda o tempo de espera pelo recebimento do benefício. Nesse ponto, sabe-se que a maioria das famílias em condições de recebimento do benefício jamais terá sua concessão, visto os limites financeiros e a identificação de pobres e extremamente pobres acatados pelo MDS, sob a perspectiva da seletividade.

A responsável pela área da saúde, apesar de inicialmente ter discordância com o PBF, no decorrer de sua implementação avalia os ganhos obtidos no campo da

autonomia da família, ao transferir para ela o poder de escolha do que é mais importante no gasto dos recursos recebidos.

Eu acho que ele traz benefícios para as famílias. A princípio, eu não concordava com o PBF, eu achava que ele não seria muito efetivo, era mais certo continuar como era antes. A gente dando o suplemento. Na verdade, ele veio substituir outros programas que já existiam antes. [...] eu tinha essa visão de que as pessoas não saberiam utilizar esse recurso. Ele é um recurso que, a princípio, a gente acha pouco. Eu acho que ele é efetivo sim, na questão de dar mais autonomia à família, de ela estar definindo aquilo que ela pretende, e responsabilizar de maneira mais correta as funções da mesma. Então eu enxergo isso, na área da saúde que ele é efetivo [...] agora tem muitas críticas, pelo valor. Ele não dá conta, ele não supre a necessidade, a renda teria que ser maior. Mas eu acho que o jeito de enxergar esse auxílio, não como suplemento, mas como uma responsabilização para a família naquilo que ela precisa, aumentar mais a exigência do trabalho de quem está acompanhando, de orientar bem, e de dar a responsabilização à pessoa que está recebendo o recurso de saber usar bem também. Eu não sei dizer efetivamente o que mudou em certas famílias, porque num local afastado, de repente numa unidade de família, poderia alguém saber te responder isso, mas de fato alterou. Daquilo que a gente vê quando recebe ligação de um beneficiário, ou outro, eles não querem o desligamento. Então tu vê dá necessidade que eles têm (Responsável área Saúde, outubro de 2007).

Visualiza-se o limite do valor do benefício, que não supre todas as necessidades. Mesmo responsabilizando a família, reconhece a sua autonomia na utilização do benefício e a importância dele para necessidades básicas e de mobilidade da própria família.

No depoimento a seguir, a ideia de acomodação à situação de pobreza posta às famílias é comum em programas que adquirem um caráter assistencialista.

Pelo depoimento, da entrevistada fica evidente a desvinculação da ideia de direito de cidadania e fortemente ligada à assistência imediata. A família é responsabilizada pela sua condição de pobreza, discurso comum nos documentos do Banco Mundial. De que forma o valor desse benefício possibilita alcançar novos vãos, “correr atrás de alguma coisa”?

O PBF, de certa forma, é um Programa que veio para ficar. Está se aprimorando e crescendo. Tem algumas coisas boas, mas sinto um pouco de acomodamento das famílias, elas acabam se acomodando,

achando ser um direito. Elas não conseguem perceber o Programa como uma ponte, mas elas percebem o Programa como uma coisa para sempre. Talvez com essa integração do CRAS, com a formação, com os cursos que eles vão oferecer, isso dê alguma perspectiva para que as famílias saiam dessa situação, se encontre e chegue o momento que consigam se desligar do PBF. Mas eu acho que o Programa tem muito que trabalhar para conseguir fazer com que isso seja absorvido pela família. Seja entendida pela família, que o PBF não é uma coisa para sempre, seria só uma ponte para que eles conseguissem melhorar de alguma forma. É uma ajuda para que a pessoa consiga melhorar, assim correr atrás de alguma coisa [...] acho que com o CRAS, com os cursos oferecidos, com essa dinâmica, pode ser que realmente as famílias consigam buscar coisas melhores e cheguem num momento que não precisem mais do Programa, e isso é complicado. Mas é por aí, eu vejo o PBF dessa forma (Responsável área Educação).

A concepção mais recorrente, nas representações sobre o PBF, é de um programa importante e necessário para o incremento financeiro do orçamento das famílias, além de contribuir para a melhoria do nível de ensino e proporcionar melhor qualidade de vida com acesso a serviços básicos em saúde, os quais compõem a visão doutrinária do PBF no governo federal.

Para Stein (2005, p. 156), o PBF constitui-se “em recente estratégia de proteção social, fazendo parte de uma geração de programas de desenvolvimento que busca promover a acumulação de capital humano na infância e na juventude como forma de romper os ciclos intergeracionais de pobreza”. Balizado pelo conceito de “capacidades”, pertinente “ao conjunto de bens que pode dominar, como argumenta Amartya Sen (1983), para a expansão da sua liberdade em favor da responsabilidade individual”. Com isso, temos um programa mais centrado no indivíduo e na responsabilização da sociedade do que na do Estado, conferindo a cada um parca “liberdade”, com o incremento de alguns reais.

Essa característica é balizada ainda com o conceito de familismo presente nos Estados de Bem-Estar, em que existe uma “parceria entre o Estado e a família, e o quantum de proteção assumido pelo Estado e pela família é que caracteriza maior ou menor grau de familismo” (MIOTO, 2008, p. 87). Essa perspectiva é bastante presente no PBF, com suas contrapartidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa almejou identificar como o município de Florianópolis vem implementando o PBF em consonância com o que preconiza a proposta do governo federal com destaque para os seguintes itens: 1) O PBF em Florianópolis, Rede de serviços; 2) Serviços oferecidos para o cumprimento das condicionalidades; 3) Acompanhamento e cumprimento das condicionalidades; 4) Cadastramento único, atendimento da demanda e desligamento; 5) Rede (ou Oferta) de serviços e sua relação com o PBF; e 6) As representações da equipe sobre o PBF, e as dificuldades e perspectivas de atendimento à demanda.

Cabe destacar que o PBF, por tratar-se de um programa de controle e financiamento federal, acabou reproduzindo um velho desenho dos programas sociais brasileiros, ou seja, a sua lógica e desenvolvimento foram pensados na vertical, do governo federal para os estados e destes para os municípios, quando não dos municípios para ONGs. Essa antiga configuração reeditada para um programa com as particularidades do PBF fez o estado de Santa Catarina ausentar-se quase que por completo das atribuições na participação da gestão, no que compete à promoção do desenvolvimento das atribuições do município.

A pesquisa realizada, a partir dos eixos acima, possibilitou identificar o desenho assumido pelo PBF em Florianópolis, evidenciar dificuldades, impasses e facilidades relativas ao processo de implementação e gestão do programa no município com base nas exigências preconizadas na lei federal.

No desenho operacional da estrutura administrativa e burocrática da SEMAS e do município, aparecem algumas dificuldades durante as fases de implementação de um programa com a envergadura do PBF. A primeira situa-se durante todo o desenvolvimento do programa com a falta de articulação entre Secretarias do Município na execução do mesmo. Foi possível, a partir dos depoimentos, identificar poucas tentativas de conexões emanadas da equipe técnica,

bem como de “vontade política” por parte dos dirigentes públicos, fundamental para a articulação necessária.

Uma das dificuldades mais explícitas refere-se ao corpo técnico do PBF. A equipe opera suas atividades em separado, numa verdadeira segregação de funções e de local físico de trabalho, como é o caso do profissional responsável pelas condicionalidades na área da saúde, ligado ao Departamento de Vigilância Sanitária da Secretaria de Saúde, enquanto o PBF é gerido na Secretaria Municipal de Assistência Social. Não bastasse a distância física, há ainda a distância logística dada pela falta de comunicação entre os técnicos.

A equipe complementar, composta por um auxiliar administrativo e quatro estagiários de Serviço Social, legalmente não poderia realizar acompanhamentos e visitas junto às famílias beneficiadas pelo PBF sem a supervisão direta de um profissional. Contudo, tendo em vista o número de mais de 5 mil famílias atendidas e a parca equipe profissional, cabem duas proposições. A primeira é que as famílias não são atendidas de forma adequada, e com isso são negligenciadas, e a segunda, que a equipe de apoio acaba realizando o trabalho profissional sem a qualificação requerida, desqualificando o processo de atendimento aos beneficiários do programa.

Na arquitetura local do PBF, as linhas de comunicação entre outras esferas da rede de proteção básica se dão pelo aparato burocrático, sem planejamento de ações conjuntas capazes de potencializar o atendimento. O CRAS, instalado parcialmente com sua equipe mínima, não contempla a demanda do município, limitando-se apenas à demanda espontânea, enquanto que as áreas referenciadas não recebem a atenção que a Política Nacional de Assistência Social referenda.

Os levantamentos e diagnósticos realizados a cada período cumprem sua carga burocrática ao serem enviados ao governo federal, porém não suscitando nenhum tratamento especial no município no sentido de criar estratégias de curto prazo para o enfrentamento das situações verificadas. Apenas comprova-se a forma isolada que cada programa ou ação desenvolve.

O acompanhamento das condicionalidades é prejudicado, considerando-se um conjunto de fatores, dos quais se registra: a equipe reduzida para um número

significativo de famílias atendidas, além do município não disponibilizar estrutura para o atendimento das necessidades suscitadas com as exigências de contrapartidas.

Os serviços oferecidos dependentes da intersectoriedade no cumprimento das condicionalidades não conseguem atender a demanda do PBF, pelo fato de o CRAS também nunca ter levantado as demandas das famílias atendidas pelo PBF, para daí compor formas de atenção conforme prevê o PAIF.

Os serviços oferecidos, em raras exceções mapeiam as famílias atendidas pelo PBF para viabilizar o cumprimento das condicionalidades, mas, rotineiramente, apenas atendem a demanda espontânea que se apresenta aos programas municipais de proteção social básica, infringindo princípios do SUAS e do PAIF.

Com a propulsão dada ao PBF em 2004, passando por diversos ajustes, desde sua criação, o programa pouco tem se articulado em torno das propostas das condicionalidades em saúde e educação, sendo os esforços na realização dessas contrapartidas ainda bastante incipientes.

Também no que se refere às condicionalidades no campo da educação, o apoio da Secretaria de Estado tem se delimitado, na maioria das vezes, em repassar frequência escolar das Escolas Estaduais para a coordenação do programa. O apoio técnico para o planejamento e desenvolvimento do programa é inexistente, reduzindo-se a poucas atividades burocratizadas. A interface operativa do PBF com o governo federal e o município favorece essa dinâmica, além do imobilismo na esfera do estado com a área social.

A relação entre Secretarias Municipais para o desenvolvimento e potencialização das ações previstas no desenho do PBF é de fraca consonância. Porém, o que se constatou foi a falta de articulação nesses pontos nevrálgicos, justamente onde o PBF, no município, deveria concentrar esforços para a realização das propostas de condicionalidades previstas pelo governo federal.

O estudo ora realizado demonstrou a fragmentação dos serviços sócio-assistenciais no município, com uma “organização” auto-intitulada “rede de serviços”, desarticulada e desconectada, salvo alguns esforços individualizados, mas que o desenho de prestação de serviços pouco contribui para o sucesso da tentativa.

O acompanhamento ao cumprimento das condicionalidades é realizado a distância, sempre entre instituições, e quando não cumpridas, o contato é precário devido à equipe reduzida, responsável pela operacionalização, acompanhamento e desenvolvimento das ações. Muitas vezes, com ações punitivas e estigmatizadoras da situação de pobreza.

As condicionalidades são compreendidas como essenciais no desenho do programa, no sentido de incentivar as famílias a utilizarem os serviços básicos, contudo a “rede de serviços” não propicia o acesso amplo e simplificado às necessidades demandadas e exigidas pelos beneficiários e pelo conjunto da população.

O sistema de cadastro eletrônico, com suas rotinas, contribui para a manutenção de uma equipe reduzida, além de desconsiderar situações específicas, homogeneizando procedimentos e ações.

O atendimento demarcado por cotas, levantamento de número de pobres e previsões orçamentárias, tem deixado um significativo número de pessoas fora da proteção básica da Assistência Social. Assim, por mais que a assistência tenha sido ampliada nos últimos anos, o corte orçamentário ainda apresenta-se insuficiente para a atenção dos que dela necessitam. Forma pela qual o governo federal tem investido cada vez mais no aperfeiçoamento do sistema informatizado do CadÚnico e do PBF, com o intuito de desligar todos os que superem o corte de renda determinado, sem que, para isso, o direito seja garantido em suas especificidades.

No que se refere ao controle social estabelecido na lei que cria o PBF, este é um dos componentes do programa, e visa garantir a participação da sociedade na sua execução e acompanhamento. A formação de conselhos ou comitês, para realizar esse acompanhamento, não ocorre em Florianópolis. Essa realidade é resultado do aparato contraditório em que se encontra a relação entre poder público e sociedade. Segundo Nogueira (2004), o que se tem atualmente é uma separação entre a linguagem do Estado e a linguagem societal. Sem estratégias que possibilitem a efetiva participação popular, a subalternização política seguirá aprofundando as marcas do nosso histórico “déficit democrático”.

Em relação às representações da equipe sobre o PBF, é possível verificar avaliações positivas sobre o programa especialmente no que diz respeito à

transparência, autonomia no repasse dos recursos, ampliação da idade, e ainda como um programa com perspectivas progressivas e de continuidade, dado o impacto econômico junto às camadas de classe mais pobres, quanto ao significado político já revelado nas últimas eleições presidenciais, o que poderá ser potencializado em pleitos futuros.

Acerca da concepção do programa, fica evidenciada nos depoimentos a desvinculação do mesmo da idéia de direito de cidadania e fortemente vinculado à assistência imediata. A família é, quase sempre, responsabilizada pela sua condição de pobreza, e não como portadora de direitos. A perspectiva de compreender o programa como parte de uma política pública, como direito universal, com capacidade emancipadora, não congrega o conjunto das representações dos entrevistados. Essa visão enfraquece as possibilidades de romper a lógica da focalização e leva água para o moinho das práticas baseadas no mérito e na caridade.

Em síntese, o PBF é uma proposta de transferência de renda, mas muito distinto da concepção clássica de renda mínima, onde a idéia é buscar a repartição da riqueza social para garantir certos níveis de satisfação das necessidades sociais que a população apresenta na realidade contemporânea. O PBF é pensado por uma maneira de inserção direcionada ao mercado de consumo, imprimindo à modalidade um caráter meramente monetário, principalmente, para reconfigurar as políticas sociais, substituindo serviços sociais da coletividade por prestações cotizadas a partir de necessidades, limitadoras e com data de início e data de término. Isso visa, essencialmente, o investimento no indivíduo sob a ótica do capital humano, e, se ocorresse, poderia trazer, a longo prazo, a possibilidade de melhoria do bem-estar individual. No entanto, o caráter seletivo e focalizado do PBF tem como eixo estruturante o trato das condições de pobreza extrema como uma situação conjuntural, e não estrutural, o que reforça o caráter contraditório das políticas sociais no capitalismo contemporâneo.

Pode-se concluir que estamos vivendo um período de forte reorientação do Estado em relação às políticas sociais, especialmente nos países de capitalismo periférico mediante a ampliação de programas focalizados de combate à pobreza no eixo do projeto político neoliberal. Tais programas, embora atendam a satisfação de

necessidades básicas de consumo, têm impacto limitado na construção de uma cidadania política. Além disso, programas, como o Bolsa Família, substituem as políticas universais por políticas focalizadas em grupos e segmentos excluídos do mercado de trabalho, substituem direitos sociais e econômicos por medidas de cunho assistencialista e rompem com os vínculos de classe.

As dificuldades aqui levantadas não são exclusivas do município de Florianópolis, mas possivelmente identificadas também nos mais de cinco mil municípios brasileiros. Entretanto, a pesquisa nos permitiu identificar algumas particularidades do PBF em Florianópolis em suas múltiplas relações estabelecidas com esferas de governo, secretarias, atribuições, cargos, funções, equipe técnica e famílias beneficiárias.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, Peter. **Welfare Pluralism**: Para um novo consenso na política social europeia. Tradução Potyara Amazonina Pereira. NEPPO/CEANM/UnB. 1996.

ABREU, Haroldo Batista de. **O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal**. In: Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. PPGESS/UFRJ. Vol. 1 Nº 1, 1ª sem. De 1997.

ABRUCIO, Cláudio G. Couto e Fernando. O segundo governo FHC:: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, v. 2, n. 15, p.269-301, 2003. Semestral. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 jun. 2008.

ALMEIDA, Evaristo. **Programas de garantia de renda mínima**: inserção social ou utopia. São Paulo, Educ. 2000.

ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. In.: SADER, Emir; GENTILI, P. (org). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 2. ed. - São Paulo: Cortez, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho, São Paulo, Ed. Boitempo, 1999.

ARON, Raymund. **O Marxismo de Marx**. Tradução de Jorge Bastos. São Paulo: Arx, 2005.

BANCO MUNDIAL. **O ESTADO num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. Banco Mundial. Washington, 1997.

_____. **Innovaciones Operacionales en América Latina y el Caribe**: mecanismos de control y rendición de cuentas en programas de transferencias monetarias condicionadas. V. 1 n. 1, marzo 2007.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: A visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. Coleção Caderno Dívida Externa. São Paulo, Editora Peres, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social; Vol. 2

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um Direito entre originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004h**: Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 10 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004a**: Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/decretos-1/resolveUid/9ed6b470f6aadb6893d883989c530f80>. Acesso em: 14 mar. 2007.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 5.749, de 11 de abril de 2006a**: Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2o, §§ 2o e 3o, da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004.. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/decretos-1/resolveUid/b8f649d12da27b890b58fd16b00a083e>. Acesso em: 10 abr. 2007.

_____. Presidência da República. **Portaria SENARC/MDS nº. 1, de 3 de setembro de 2004c**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/bf67de4bb38ea1e3373a19efcb60268a>. Acesso em: 9 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 737, de 15 de dezembro de 2004f**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/7203935c574f2730a4bcf71cfa297564>. Acesso em: 10 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 246, de 20 de maio de 2005b**: Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/d875baa55ec9effcd3d9f7435cdb885d>. Acesso em: 10 out. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 360, de 12 de julho de 2005c**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/3d5e08bdef012d5acdb654d303e86f45>. Acesso em: 11 out. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 454, de 6 de setembro de 2005d**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/548128b02f6106a452395add11a03e9a>. Acesso em: 08 set. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 551, de 9 de novembro de 2005f**: Regulamenta a gestão das condicionalidades. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/2d25123b1e91db9f0fe30fc5fc4882c6>. Acesso em: 08 set. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 555, de 11 de novembro de 2005g**: Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/298ea6c4430ff82517fe6aafd3fd7af8>. Acesso em: 07 out. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 672, de 29 de dezembro de 2005i**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/17160cf1832646673a967e804e7b19ab>. Acesso em: 07 out. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 68, de 08 de março de 2006b**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/b080bc8745faa0c00a63e57b8ca574da>. Acesso em: 07 out. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 232, de 29 de junho de 2006d**: Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/8624445ebeade12a8aada14b9391d454>. Acesso em: 07 out. 2007.

_____, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Governo Federal. **Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)** – Versão Preliminar. SNAS/SENARC. Brasília, 2006.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2001. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: **Programa Bolsa Família**. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia/pro>>

grama–bolsa–família>

Acesso em 18 de fevereiro de 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: **Programa Bolsa Família**. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em 20 de março de 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: **Programa Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/>>. Acesso em 14 de abril de 2007.

_____. Presidência da República. **PPA 2004-2007**. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/>>. Acesso em 10 de maio de 2007.

_____. Lei 9.533 de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em:

<http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal_lista.asp?campo=1505>. Acesso em 15 de fevereiro de 2007.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento Marxista**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Org. JACCOUD, Luciana. IPEA, 2005.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. **Programas Sociais do governo Federal**.

Disponível em: <www.caixa.gov.br>. Acesso em 18 de fevereiro de 2007.

_____. **Sistema de Gestão dos Programas Sociais do governo Federal**.

Disponível em: <www.caixa.gov.br>. Acesso em 14 de abril de 2008.

CASAN. Companhia de Abastecimento e Saneamento de Santa Catarina. **Dados gerais**. Disponível em www.casan.gov.br Acesso em 12 abril de 2008.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL 12ª Região. **Coletânea de Leis**, 2ª Ed. Santa Catarina, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Representação de interesses**: formulação de política e hegemonia. In: Teixeira, Sonia Fleury, coord. Reforma sanitária: em busca de uma teoria. Cortez, 1989. p.47-60. (ABRASCO. Pensamento Social e Saúde).

COUTINHO, Carlos Nelson. O conceito de política nos Cadernos do cárcere. In: COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, A de P (orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Democracia e socialismo:** questões de princípio e contexto brasileiro. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1993.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** Editora Xamã. São Paulo, 1994.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Lúcia Cortes da. **A reforma do Estado no Brasil:** uma crítica ao ajuste neoliberal. 2000. 408 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

COHN, Amélia. **As políticas sociais no governo FHC.** Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, 183-197, 2000.

_____. **Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90:** a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, São Paulo, 2000.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam, et alii. **Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Brasil.** In: Rede de Centros de Investigación Económica Aplicada. Estratégias para combater la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, 1995.

_____. **Políticas Sociais e o Neoliberalismo:** reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. IN: Revista USP - Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. 1993.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Tradução Leandro Konder. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002.

ESPING-ANDERSEN GOSTA. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In: **Lua Nova**, n.35, São Paulo, CEDEC, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Renda Mínima:** uma avaliação. In: SPOSATI, Aldaíza (org) Renda mínima e a crise mundial, saída ou agravante? São Paulo: Cortez, 1997.

FIORI, José Luis. **O poder global:** e a nova geopolítica das nações. Boitempo. São Paulo, 2007.

FLEURY, Sônia M. **Novas bases para a retomada da seguridade social.** In: Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. Rio de Janeiro, UFRJ. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, nº 9, 2003

_____. **Reforma del Estado**. Disponível em <www.nepp.unicamp.br> Acesso em 12 de novembro de 2007.

_____. Políticas sociais e poder local. Revista de Administração Municipal, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. 14 ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 3ª Ed. São Paulo: Nova Cultura, 1997.

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli. **A Política de Combate à Pobreza e as Agências Multilaterais: Um estudo comparativo entre o Brasil e o México nas décadas de 80 e 90**. 2004. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia Política, Departamento de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

_____. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. Revista Katalysis, v. no. 10, p. 65-74, 2007.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Plano Municipal de Assistência Social 2007-2009**. PM/f, 2006.

GUADAGNIN FILHO, Renato Guilherme. **A maré neoliberal e a crise do Estado de bem-estar social**. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/esoglobalizacao/mareneoliberal.html>> Acesso em 24 de julho de 2007.

GIFFIN, Karen Mary. **Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais?** Revista Ciência e Saúde Coletiva v.12 n.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600011&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 12 de dezembro de 2007.

GRANEMANN, Sara. **PARA UMA INTERPRETAÇÃO MARXISTA DA 'PREVIDÊNCIA PRIVADA'**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. **ESS** Escola de Serviço Social - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Doutorado em Serviço Social. Rio de Janeiro, 2006.

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna**. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31&paginaatual=1&uf=42&letra=F>> Acesso em 12 de abril de 2007.

_____, **Síntese dos indicadores sociais**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em www.ibge.gov.br Acesso em 14 de março de 2008.

_____, **Síntese dos indicadores sociais**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em www.ibge.gov.br Acesso em 14 de março de 2008.

IPEA, **Política social e desenvolvimento**. Série políticas sociais – acompanhamento e análise. 13 ed. (edição especial), 2008.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.

JOHNSON, Norman. **El Estado de Bienestar en transición**. La teoría e la práctica del pluralismo bienestar. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España, 1990.

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo**: renda básica *versus* programas de transferência de renda no Brasil. Disponível em: <
http://www.brasiluniaouropeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf> Acesso em: 10 de outubro de 2007.

_____. **Programas de Garantia de Renda Mínima**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

_____. **O Barato da Pobreza**. Inteligência, Rio de Janeiro, v. III, p. 40-46, 1998.

_____. **Empregabilidade no Brasil**: inflexões de gênero e diferenciais feminino. Texto para discussão n. 826 - IPEA. Rio de Janeiro, 2001.

_____; VARSANO, Ricardo. **Renda Mínima**: integrar e universalizar.. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 49, p. 213-229, 1997 (2007)

KAMEYAMA, Nabuco. **As novas tendências das políticas sociais**. Anais do IX ENPESS, 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. **Pobreza**: uma reflexão inadiável – novas respostas a nível mundial. Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília 1994.

LINHARES, Fernando. **Bolsa Família**: um novo arranjo aos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

LO VUOLO, Rubén M. **Alternativas la economía como cuestión social**. Editora Altamira: Buenos Aires, 2000.

MACHADO, Ana Flávia; Ribas Rafael Perez. **Mudanças no mercado de trabalho retiram famílias da pobreza?** Determinantes domiciliares e agregados para a saída da pobreza nas regiões metropolitanas do Brasil. Texto para Discussão n. 1336. Brasília: IPEIA, 2008.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Introdução de Paulo Singer; tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção os Economistas).

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classes Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Valter. **Diário de Campo**. Atuação no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Florianópolis, 2005.

MÉSZÁROS, Istvan. Para Além do Capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **CAGEG – Relatório 2005**. Disponível em: < <http://www.mte.gov.br/geral/Geral.asp>> Acesso em 10 de março de 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Censo Educacional 2004/2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>> Acesso em 10 de março de 2008.

MIOTO, Regina Célia Tomaso. **Família e Políticas Sociais**. In. MIOTO, Regina Célia Tomaso. **Tendências Contemporâneas da Política Social no Capitalismo**. Procad, 2008.

MISHRA, R. **O Estado providência na sociedade capitalista**: políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Tradução de Ana Barradas. Oieras/Portugal: Celta Editora, 1995.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Carlos Henrique; SITCOVSKI, Marcelo. **O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo/SP, ano XXVI, nº 87, Cortez, setembro de 2006.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1996**. Lisboa: Trinova Editora, 1996.

PAINE, Thomas. **Justiça Agrária**. In SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de Cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazonina Pareira. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política de social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazonina Pareira. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo Domingos. (org) **No Fio da Navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. Editora Xamã, 1997.

PETRAS, James. VELTMEYER, H. **Brasil de Cardoso**: a desapropriação do país. Petrópolis: Editora Vozes; 2001.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Hemus, 1970.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Metas para o Milênio**. Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. PNUD Brasil, 2000.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**: Princípios do Direito Político. São Paulo: Editora: Lerlivros, 2000.

SANTOS, Wanderlei Guilherme. Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira. Ed. Campos, Rio de Janeiro, 1987.

SALOMON, Marta. **Oferta de trabalho está desequilibrada**. Folha de São Paulo: Caderno dinheiro, 8 de novembro de 2007.

SCOLESE, Eduardo. **Bolsa Família vai ganhar secretaria da “porta de saída”**. Folha de São Paulo: Caderno Brasil, 24 de dezembro de 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo. Cortez, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. **As políticas sociais no capitalismo contemporâneo**. Palestra. I Seminário do PROCAD, Porto Alegre - RS 2008.

SPOSATI, Aldaíza (org) *Renda mínima e a crise mundial, saída ou agravante?* São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. Serviço Social e Sociedade, v. 87, p. 96-122, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. **Gestão Pública Intersectorial: sim ou não?** Comentários da Experiência. Serviço Social e Sociedade, v. 89, p. 133-141, 2006.

SPITZ, Clarice; ZIMMERMANN, Patrícia. Brasil é oitavo país em desigualdade social, diz pesquisa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u112798.shtml>>. Acesso em 22 de novembro de 2007.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** Universidade de Brasília (UnB). Centro de pesquisa e pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC). Tese de doutoramento. Brasília, 2005.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Ajuste Neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001a.

SOUZA, Marcelo Medeiros. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Texto para discussão n. 852. Brasília: IPEA, 2001.

_____. **A trasposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos**. Texto para discussão n. 695. Brasília: IPEA, 1999.

SUPLICY, Eduardo Matarazo. **Renda de Cidadania: A Saída é pela Porta**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **A persistência da desigualdade, o endividamento crescente e o caminho da equidade**. Revista Estudos Avançados n. 40. São Paulo, 2000.

TAPAJÓS, Luziele. **Gestão da informação no SUAS**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo/SP, ano XXVI, nº 87, Cortez, setembro de 2006.

TELLES, Vera da Silva. **No fio da navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil**. In *Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo, Polis, 1998.

_____, **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Ed. 34, USP, 2001.

TITMUSS, Richard. **Política Social**. Tradução Carlos Rocha Pujol. Barcelona: Editora Ariel, 1981.

THERBORN, Goran. **Los retos del Estado de bienestar**: La contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía de las presiones de cambio. In: BUSTILLO, Rafael Muñuz y otros. **Crisis y futuro del Estado de bienestar**. Madrid: alianza Editorial, 1989.

UN. United Nations. **Social Development**. The UM System at Work. Disponível em <http://www.un.org/issues/m-socdev.html>. Acesso em 20 de abril de 2008.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania**: argumentos éticos e econômicos. Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VERSIANI, Flávio Rabelo. **A dívida pública interna e sua trajetória recente**. In: Série textos para discussão. Texto nº 284, março de 2003. Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/284Mar03FVersiani.pdf>>. Acesso em 4 de dezembro de 2007.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**. Avanços, limites e possibilidades do Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Política Social, Assistência Social e Filantropia**. In: Denise Bomtempo B. de Carvalho. (Org.). **Novos Paradigmas da Política Social**. Brasília: SER/UNB, 2002, v. 1, p. 411-428

CONSULTAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL . Presidência da República. **Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001c:** Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm>. Acesso em: 14 mar. 2007.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007a:** Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm>. Acesso em: 05 dez. 2007.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 6.157, de 16 de julho de 2007b:** Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm>. Acesso em: 10 nov. 2007.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 6.392, de 12 de março de 2008a:** Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm>. Acesso em: 10 abr. 2008.

_____. Presidência da República. **Portaria Interministerial MS/MDS nº. 2.509, de 18/11/2004b:** Dispõe sobre as atribuições e normas. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/720ad4196e6b63b5d99fbefd0d2133f7>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº. 2.246, de 18 de outubro de 2004d:** Institui e divulga orientações básicas para a implementação das Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das ações básicas de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, em todo o território nacional.. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2004/GM/GM-2246.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 660, de 11 de novembro de 2004e.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/f265babb62439b90c53d558a7da4967c>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 666, de 28 de dezembro de 2005h:** Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/94a1e608ad9f219646eaccec9f24e8df>. Acesso em: 07 out. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 532, de 3 de novembro de 2005e**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/d19f2ee04b02250793cc79c95e9ccee5>. Acesso em: 08 set. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria GM/MDS nº. 148, de 27 de abril de 2006c**: Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/5b982626c15df27a788d32eb62e4d309>. Acesso em: 07 out. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria Nº. 256, de 18 de Julho de 2006e**: Altera dispositivos da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/d64fde3251e41b03a6605e64987d68dd>. Acesso em: 14 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria Nº. 380, de 12 de Dezembro de 2006f**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/a93ff54e24ebe541a7b24731f8731624>. Acesso em: 14 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria nº. 40, de 25 de janeiro de 2007c**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/8c56dfa629c7a5740b5ff174366393e7>. Acesso em: 14 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria nº. 176, de 18 de maio de 2007d**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/967de469d1d1551d223540624142b983>. Acesso em: 14 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria nº. 287, de 07 de agosto de 2007e**: Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/6879822e1c6280c23986df86e10283c9>. Acesso em: 14 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria nº. 416, de 14 de novembro de 2007f**: Altera os arts. 1º e 2º, caput e § 2º, da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/f0706fa4ab7e0ab37f7b8776b4e5071c>. Acesso em: 14 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria nº. 66, de 04 de março de 2008b**: Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família - PBF do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa - IGD.. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/7b98cb9b098f834dad07a8d192b1c297>. Acesso em: 04 abr. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Portaria nº. 87, de 12 de março de 2008c**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1/resolveUid/ad43ccd5a6b77db3290a61304852a139>. Acesso em: 04 nov. 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Normativa MDS nº. 1, de 20 de maio de 2005j**: Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-normativas-1/resolveUid/2bd2b6372e871b5c3b655e06fdac4229>. Acesso em: 07 jan. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 1, de 19 de maio de 2004g**: Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/d9f87d75b5bfd206ceb8e2b72d195bdb>. Acesso em: 07 jan. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 4, de 14 de fevereiro de 2005k**: Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/0f293c0350386dbb1859c175eef022e0>. Acesso em: 07 jan. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 5, de 15 de fevereiro de 2005l**: Divulga procedimentos operacionais aos municípios para importação da base cadastral do Cadastro Único. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes>

operacionais-1/resolveUid/eb1e9a5ee36a09b55d9d22f1e80be0f0>. Acesso em: 07 jan. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 7, de 20 de maio de 2005m**: Divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, publica os novos critérios de validação dos registros desse cadastro, e define orientações para. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/d8fb1ef25c024492bf27a20d8b6c8292>. Acesso em: 07 jan. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 8, de 20 de junho de 2005n**: Divulga auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, assim como orientações aos Municípios tratamento de casos de multiplicidade cadastral. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/51a1c24ef9970d30bad54ac844c9c34c>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 8, Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 9, de 05 de agosto de 2005o**: Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas.. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/ec916cb995c68be1605b1553a8cd1aa9>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 10, de 31 de agosto de 2005p**: Divulga orientações e procedimentos operacionais aos municípios e esclarece sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para a marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/2a14db9743b69f0dea389ce485d86da6>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 11, de 22 de novembro de 2005q**: Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/2287ca5820486147dbb567be124a041f>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 12, de 3 de fevereiro de 2006g**: Divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/348c8fd19750c8f7f176ce320cdb5f75>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional SENARC/MDS nº. 14, de 10 de agosto de 2006h**: Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/cb9943d55ec0b4d929fa5f66c01f3f01>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº. 01, de 14 de março de 2006i**. Divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/5c9906b37bb835aab84c3fc325d47b2e>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional nº. 15, de 13 de dezembro de 2006j**: Divulgar aos estados e municípios orientações sobre os procedimentos para Credenciamento de Usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/2ca692ab7a8666ec0a821d5ff91f5dbb>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional nº. 16, de 11 de janeiro de 2007**: Divulga procedimentos operacionais para a concessão do desconto da tarifa social de energia elétrica para unidades domiciliares com consumo médio mensal situado entre 80kWh e 220 kWh (ou o limite regional). . Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/641de5f9ae3dfaa0c29e9d0e5056f4e3>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional nº. 17, de 16 de abril de 2007h**: Divulga procedimentos operacionais para o Cadastramento de estudantes do ensino fundamental de 9 anos no Cadastro Único de Programas Sociais.. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/c0ab8f8eedbe102f0e3b60e99b09269>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional nº. 18, de 15 de maio de 2007i**: Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Unico de Programas Sociais do Governo Federal e da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego, e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/c921a8a6dcc4ae87d3dc038efa9dfd47>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional Conjunta Senarc-SNAS/MDS nº. 02, de 31 de julho de 2007j**: Divulga procedimentos operacionais para o cadastramento de idosos com 60 anos ou mais, com renda individual mensal igual ou inferior a 2 salários mínimos e sem meios de comprovação de renda, para emissão da Carteira do Idoso. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/e870c2ed94172d1ee730e08270c01fd1>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional nº. 19, de 1º de agosto de 2007l**: Divulga os procedimentos e as orientações para a correta utilização do arquivo denominado “Base CAIXA”, disponibilizado aos municípios para importação pelo aplicativo Off-line no caso de perda total ou parcial de sua base local. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUId/0ce9fdb007e8f5090a69dc2e6a537cb5>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional Conjunta Senarc/MDS – Secad/MEC Nº. 01, de 15 de agosto de 2007n**. Disponível em: <www.mds.gov.br/.../instrucoes-operacionais-1/instrucao-operacional-conjunta-01-mds-mec.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional Senarc/MDS Nº. 20, de 14 de dezembro de 2007o**: Divulga aos municípios orientações sobre o preenchimento das informações referentes aos novos campos constantes na versão 6.0.5 do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico.. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/a5e011e1f595abb36b2c6e99d9327a18>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Instrução Operacional Senarc/MDS Nº. 21, de 29 de fevereiro de 2008d**: Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/e75317d29314bdd5fc19787342d580f1>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003**: Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-operacionais-1/resolveUid/e75317d29314bdd5fc19787342d580f1>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Medida Provisória nº. 411, de 28 de dezembro de 2007p**: Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/411.htm>. Acesso em: 10 fev. 2008.

BORCHADT. Ilmar. **Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina**: mapa da fome. Florianópolis: SDS/Instituto Cepa/SC, 2003. 215p.

ESPING-ANDERSEN GOSTA. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In: **Lua Nova**, n.35, São Paulo, CEDEC, 1995.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **A Política de Financiamento da Assistência Social**: a imprecisa tradução da LOAS, Tese de Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2003. Cap. I.

SPOSATI, Aldaíza. **Mínimos Sociais e Seguridade Social**: uma revolução da consciência da cidadania. In: Revista Serviço Social & Sociedade, n. 55, 1997.

WILHEIM, Jorge. Porque reformar as instituições. In. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

ANEXOS A

Questionário para entrevista com Gestor Municipal do Programa Bolsa Famílias de Florianópolis

1. Que órgão está gerindo o Programa Bolsa Família? Este órgão já fazia parte da estrutura organizacional da prefeitura municipal? Quais foram os critérios utilizados para definir o órgão gestor?
2. Além do Programa Bolsa Família, o município de Florianópolis vem implementando outras políticas de transferência de renda? (Políticas federais e/ou criadas pelo próprio município) Quais?
3. Após a implantação do Programa Bolsa Família ocorreu alguma alteração nas políticas de transferência de renda que vinham sendo implementadas? Quais?
4. Como é realizado o financiamento do Programa Bolsa Família?
5. Como se dá o diálogo da SMAS entre as áreas de governo envolvidas em torno do Programa Bolsa Família?
6. Como o município de Florianópolis está estruturado para oferecer os serviços de saúde e educação, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
7. Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?
8. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?

9. O município de Florianópolis implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?
10. Quais impasses verificados na implementação e na gestão do Programa Bolsa Família?
11. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

Questionário para entrevista com Gerente da Família da SEMAS

1. Quando começou a ser implementado o Programa Bolsa Família no município de Florianópolis?
2. Antes da implementação do Programa Bolsa Família existia no município políticas de transferência de renda sendo implementadas? Quais?
3. Essas políticas de transferência de renda possuíam condicionalidades no seu desenho operacional? Quais? Como eram implantadas?
4. Quais foram as dificuldades e facilidades encontradas na implementação do Programa Bolsa Família?
5. Após a implantação do Programa Bolsa Família ocorreu alguma alteração nas políticas de transferência de renda que vinham sendo implementadas? Quais?
6. Atualmente, além do Programa Bolsa Família, a Prefeitura de Florianópolis vem implementado políticas de transferência de renda municipal ou federal? Quais?
7. Como se dá o diálogo da SMAS entre as áreas de governo envolvidas em torno do Programa Bolsa Família?
8. Como o município de Florianópolis está estruturado para oferecer os serviços de saúde e educação, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
9. Existe algum tipo de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família no que diz respeito, especificamente, às contrapartidas exigidas pelo Programa? Como é feito?

10. Quais são os critérios de desligamento do beneficiário do Programa Bolsa Família?
Já aconteceu algum desligamento? Por que?
11. Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?
- 12.12. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
13. O município de Florianópolis implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?
14. Quantas famílias vêm sendo beneficiadas hoje pelo Programa Bolsa Família? Existe possibilidade de ampliação? O número é adequado frente à situação de pobreza do município?
15. Quais impasses verificados na implementação e na gestão do Programa Bolsa Família?
16. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

Questionário para entrevista com Coordenação do Programa Bolsa Família

- 1 Quando começou a ser implementado o Programa Bolsa Família no município de Florianópolis?
- 2 Antes da implementação do Programa Bolsa Família existia no município políticas de transferência de renda sendo implementadas? Quais?
- 3 Essas políticas de transferência de renda possuíam condicionalidades no seu desenho operacional? Quais? Como eram implantadas?
- 4 Quais foram as dificuldades e facilidades encontradas na implementação do Programa Bolsa Família?
- 5 Após a implantação do Programa Bolsa Família ocorreu alguma alteração nas políticas de transferência de renda que vinham sendo implementadas? Quais?
- 6 Atualmente, além do Programa Bolsa Família, a Prefeitura de Florianópolis vem implementado políticas de transferência de renda municipal ou federal? Quais?
- 7 Como se dá o diálogo da SMAS entre as áreas de governo envolvidas em torno do Programa Bolsa Família?
- 8 Como o município de Florianópolis está estruturado para oferecer os serviços de saúde e educação, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 9 Existe algum tipo de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família no que diz respeito, especificamente, às contrapartidas exigidas pelo Programa? Como é feito?

- 10 Quais são os critérios de desligamento do beneficiário do Programa Bolsa Família?
Já aconteceu algum desligamento? Por que?
- 11 Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?
- 12 Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 13 O município de Florianópolis implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?
- 14 Quantas famílias vêm sendo beneficiadas hoje pelo Programa Bolsa Família? Existe possibilidade de ampliação? O número é adequado frente à situação de pobreza do município?
- 15 Quais impasses verificados na implementação e na gestão do Programa Bolsa Família?
- 16 Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

Questionário para entrevista com equipe técnica – Responsável pelas Condicionalidades na Área da Educação

1. Antes da implementação do Programa Bolsa Família existia no município políticas de transferência de renda sendo implementadas? Quais?
2. Essas políticas de transferência de renda possuíam condicionalidades no seu desenho operacional? Quais? Como eram implantadas?
3. Como o município de Florianópolis está estruturado para oferecer os serviços de educação, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
4. Existe algum tipo de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família no que diz respeito, especificamente, às contrapartidas exigidas pelo Programa?
5. Quais são os critérios de desligamento do beneficiário do Programa Bolsa Família? Já aconteceu algum desligamento? Por que?
6. Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?
7. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
8. O município de Florianópolis implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?
9. A SMAS vem disponibilizando informações às instâncias de Controle Social? Como se dá esse processo?

10. Quantas famílias já foram desligadas do Programa?
11. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

Questionário para entrevista com equipe técnica – Responsável pelas Condicionalidades na Área da Saúde

1. Antes da implementação do Programa Bolsa Família existia no município políticas de transferência de renda sendo implementadas? Quais?
2. Essas políticas de transferência de renda possuíam condicionalidades no seu desenho operacional? Quais? Como eram implantadas?
3. Como o município de Florianópolis está estruturado para oferecer os serviços de saúde, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
4. Existe algum tipo de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família no que diz respeito, especificamente, às contrapartidas exigidas pelo Programa?
5. Quais são os critérios de desligamento do beneficiário do Programa Bolsa Família? Já aconteceu algum desligamento? Por que?
6. Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?
7. Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
8. O município de Florianópolis implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?
9. A SMAS vem disponibilizando informações às instâncias de Controle Social? Como se dá esse processo?

10. Quantas famílias já foram desligadas do Programa?

11. Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?

Questionário para entrevista com Coordenador do CRAS no Município de Florianópolis sobre o Programa Bolsa Famílias

1. O Governo Federal intensificou esforços para que o CRAS seja a porta de entrada do cidadão aos serviços socioassistenciais no município, desta forma foi prevista pelo Governo Federal uma articulação entre o PAIF, o PBF e o CRAS como tem se dado essa articulação?
2. O CRAS tem feito encaminhamentos para o PBF? Qual a demanda estimada?
3. O Município vem desenvolvendo ações e serviços básicos continuados para as famílias atendidas pelo PBF nas unidades do CRAS?
4. O CRAS enquanto rede básica de ações desenvolve grupos de convivência com os beneficiários do PBF, especialmente os que não cumprem as condicionanlidades?
5. Como você compreende as dificuldades de cumprimento das condicionalidades do PBF?
6. Quais serviços no âmbito da assistência social são desenvolvidos no CRAS como complemento do PBF?
7. Existe algum projeto específico para conduzir o beneficiário ao trabalho ou requalificação profissional específico para os beneficiários do PBF? Quais? Como é desenvolvido?
8. O CRAS tem acompanhado a agenda de compromissos da família entre o PBF e o PAIF? (direitos e responsabilidades – previsto pelo MDS) Como é realizado?
9. No item denominado Proteção Pró-ativa que se dá por meio de visitas às famílias que se encontram em situação de maior risco ou vulnerabilidade do PBF ou que não

cumprem as condicionalidades cabe acompanhamento. O CRAS vem dando conta desta demanda?

10. Como ocorre a interrelação entre o CRAS e a equipe do PBF?

11. De que forma você avalia a implementação do PBF em Florianópolis?